

Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA

Pablo Andrés Curarello, Gabriela Calamante,
Leonardo Luis Claps, Gonzalo Antonio Pérez,
Constanza Rozenblum, Matías José Martínez



Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA

*Pablo Andrés Curarello, Gabriela Calamante,
Leonardo Luis Claps, Gonzalo Antonio Pérez,
Constanza Rozenblum, Matías José Martínez*



Ministerio de Agricultura,
Ganadería y Pesca
Argentina

INTA | Ediciones

**Estación Experimental Agropecuaria Catamarca
Centro Regional Catamarca-La Rioja**

2020

Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA / Pablo Andrés Curarello, ... [et al]; prólogo de Carlos Alberto Parera y Susana Mirassou; prefacio de Eduardo Cittadini.- 1a. ed. -Buenos Aires: Ediciones INTA, Serie Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales, 2020. 184 p. : il.

ISSN 1851-6955, N°18.

i. Curarello, Pablo Andrés. ii. Calamante, Gabriela. iii. Claps, Leonardo Luis. iv Pérez, Gonzalo Antonio. v. Rozenblum, Constanza. vi. Martínez, Matías José. vii. Hernández, Juan Jesús. viii. Catulio, Julio César. ix. Curto, Alejandro Ernesto. x. Capece, María Gabriela. xi. Ceconello, Marcos Mauricio. xii. Millán Natalia. xiii. Di Filippo, Sol. xiv. D'Angelcola, Elena. xv. Aragón, Carlos. xvi. Alderete Salas, Susana. xvii. Granda Javier. xviii. Cáceres, Ruth. xix. Schor, Alan.

EVALUACIÓN DE IMPACTO - PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO - ECONOMÍA

Este documento es el resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto, queda sujeto al cumplimiento de la Ley N° 26.889.

Se enmarca dentro del Proyecto Disciplinario PD I208: Diseño e Implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA Argentino.

Diseño y Maquetación:

Aixa Sacco

aixa.saccoc@gmail.com / www.aixasacco.com

Este libro cuenta con licencia:



Índice

Siglas	4
Prólogo	7
Prefacio	9
1. Encuadre Conceptual: Introducción al Espíritu de la Evaluación de Impacto - Pablo Andrés Curarello	11
2. El Estado del Arte de la medición de impacto. ¿Dónde estamos? - Juan Jesús Hernández ...	37
3. Reflexiones sobre la evaluación de la gestión Institucional - Julio César Catullo, Alejandro Ernesto Curto, Matías José Martínez y Pablo Andrés Curarello	57
4. Análisis de cómo las organizaciones comunican efectos e impactos – María Gabriela Capece	73
5. Algunos de los principales enfoques sobre Evaluación de Impacto. Posibles adaptaciones para su implementación en INTA. - Constanza Rozenblum	83
6. Métodos de Evaluación de Impacto - Gonzalo Antonio Pérez, Marcos Mauricio Ceconello, Natalia Millán, Sol Di Filippo, Elena D'Angelcola y Carlos Aragón	103
7. El Enfoque de la Teoría del Cambio como Herramienta para la Evaluación de Impacto – Susana Alderete Salas y Pablo Andrés Curarello	119
8. Análisis de las estrategias de implementación de procesos y sistemas de evaluación de impacto de instituciones con sede en LAYC (Embrapa, BID y FIDA). Desafíos para la gestión del INTA – Javier Granda, Ruth Cáceres y Alan Schorr	139
Reflexiones finales	174
Anexo 1: Síntesis de Experiencias Comparadas entre Embrapa, BID y FIDA.	179
Anexo 2: Resumen comparativo entre las funciones de Evaluación de Impacto de Embrapa, BID y FIDA.	182

Siglas

APN: Administración Pública Nacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BS: Balance Social

CAD: Comité de Asistencia al Desarrollo

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CEPE: Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia

CIECTI: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

CIEP: Centro de Investigación en Economía y Prospectiva

CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Promoción de la Equidad y el Crecimiento

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación

CRER: Centro Regional Entre Ríos

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

CUIS: Centro Único de Introducción y Saneamiento

CyT: Ciencia y Tecnología

DEF: Marco de Efectividad en el Desarrollo

DNA: Dirección Nacional Asistente

EEA: Estación Experimental Agropecuaria

EI: Evaluaciones de Impacto

Embrapa: Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria.

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

EVPA: Asociación Española De Fundaciones "European Venture Philanthropy Association"

FAO: Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino

FPB: Hoja de Pago Bruta

GEI: Gases de Efecto Invernadero

GpR: Gestión por Resultados

I+D+i: Agendas de Investigación, Desarrollo e Innovación

ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IOE: Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

ION: Ingreso Operativo Neto

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

J-PAL: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab

MINCYT: Ministerio de Ciencia y Tecnología

MN: Matriz Nacional

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OVE: Oficina de Evaluación y Supervisión del BID

PAA: Plan de Actividades Anual

PAN: Programas de Ámbito Nacional

PAR: Programas de Ámbito Regional

PC: Planes de Centros

PCCC: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

PCR: Informe de Terminación del Proyecto

PD: Proyecto Disciplinario

PEI: Plan Estratégico Institucional

PIT: Plataformas de Innovación Territorial

PLANTA: Plan de Tecnología Agropecuaria

PLANTAR: Plan de Tecnología Agropecuaria Regional

PMP: Plan de Mediano Plazo

PN: Programa Nacional

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP: Plan, Programa o Proyecto

ProFeder: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

QuIP: Protocolo de Evaluación del Impacto Cualitativo

RIDIE: Registro de Evaluaciones del Impacto del Desarrollo Internacional

RIMS: Sistema de gestión de los resultados y el impacto

REPRO: Programa para la Recuperación Productiva.

ROI: Retorno a la inversión

SAAA: Sistema Agropecuario Agroalimentario y Agroindustrial

SARAR: sigla en inglés que representa los atributos autoestima, fuerza asociativa, recursos, planificación de la acción y responsabilidad

SDI: Secretaría de Desarrollo Institucional

SEPIA: Sistema de Evaluación Ponderada de Impacto Ambiental de Actividades Rurales

SGE: Secretaría General

SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

SIRE: Secretaría de Inteligencia y Relaciones Estratégicas

SISEG: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión

SyE: Seguimiento y Evaluación

TIR: Tasa Interna de Retorno

UNAM: Universidad Nacional de México

UNEG: Grupo de Evaluación de Naciones Unidas

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNODC: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

3ie: Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto

Prólogo

El INTA es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca que desde hace casi 65 años trabaja desde la investigación y la extensión, con y para el Sector Agropecuario, Agroalimentario y Bioindustrial (SAB). Está presente en todo el territorio nacional y a lo largo de su historia transitó por diferentes contextos políticos, económicos y sociales. Como organismo público, debe dar cuenta no sólo de cómo utiliza los recursos, sino de la eficacia de su accionar para alcanzar los objetivos institucionales.

La evaluación de impacto constituye uno de los principales ejes de las políticas públicas porque permite atribuir qué cambios se deben a la intervención realizada. El objetivo de la evaluación es potenciar un ciclo de aprendizaje y mejora continua de la estrategia institucional y de la calidad de los productos que se generan. Pero la diversidad de territorios y regiones, de instrumentos programáticos y de herramientas de intervención, hace que el proceso de evaluación sea extremadamente complejo. Es necesario desarrollar e implementar un nuevo sistema eficaz y eficiente para la evaluación de impacto institucional, pero que permita ser aplicado en cada proyecto y/o programa que se implemente, adecuándolo a las necesidades y contexto. Esto contribuirá a que el INTA se consolide en la vanguardia de la calidad y la excelencia de su gestión interna y externa.

Este desafío implica la necesidad de que en todos los equipos de trabajo de la institución se consoliden y amplíen las capacidades y que las mismas trabajen en red. Esto permitirá profundizar un proceso de aprendizaje institucional, basado en las experiencias territoriales vinculadas con organizaciones afines a la temática. Esta estrategia no solo legitimará el proceso de evaluación de impacto, sino que además hará que sea sostenible en el tiempo y transversal a los planes, programas o proyectos.

Por todo esto, desde la Presidencia y la Dirección Nacional de INTA consideramos que la evaluación de impacto debe ser parte integral de la estrategia institucional. Resaltamos la importancia de constituir un equipo que conforme una Red de Evaluación de Impacto con presencia territorial para que este desafío perdure en el tiempo. Además, es fundamental generar información y tener un sistema de comunicación permanente que permita mejorar nuestros conocimientos en la temática y adecuar un lenguaje común en toda la organización y actores involucrados.

Estamos en un mundo globalizado y cambiante, tanto desde lo económico, político y social como desde lo productivo y ambiental. Por ello, la evaluación de impacto de los planes, proyectos y programas del INTA es fundamental tanto para la gestión, como para cumplir con la misión institucional de *impulsar la innovación y contribuir al desarrollo sostenible de un SAB competitivo, inclusivo, equitativo y cuidadoso del ambiente, a través de la investigación, la extensión, el desarrollo de tecnologías, el aporte a la formulación de políticas públicas y la articulación y cooperación nacional e internacional.*

Dr. Carlos Alberto Parera

DIRECTOR NACIONAL DEL INTA

Dra. Susana Mirassou

PRESIDENTA DEL INTA

Prefacio

Es indudable que el INTA, a lo largo de sus 65 años de historia, ha sido un actor sumamente relevante para el desarrollo del SAB argentino, aunque resulta sumamente difícil (y contrafáctico) hacer una evaluación precisa del impacto del accionar institucional. Sin embargo, es posible –y necesario– realizar evaluaciones parciales del impacto de productos o de los efectos de algunas acciones.

La evaluación de impacto pretende responder a preguntas específicas de causa y efecto: ¿Cuál es el efecto causal de un plan, programa o proyecto en los resultados previstos? ¿Qué cambios son directamente atribuibles a la acción, a la intervención o a alguna innovación específica?

En la cartera programática 2019-2022 de INTA se identificó la importancia de comenzar un proyecto dirigido al diseño e implementación de un sistema de medición del impacto del INTA sobre el SAB argentino (PD I-208). Durante el primer año de ejecución de este proyecto se conformó un equipo de trabajo en el que participan investigadores y extensionistas de las cinco macro-regiones del país. Si bien desde principios de 2020 el accionar ha estado fuertemente condicionado por la pandemia de COVID-19, se pudo consolidar un equipo de trabajo multidisciplinario y multirregional permitiendo tener una valiosa mirada descentralizada, enriqueciendo al equipo con la experiencia de cada territorio. Con la conformación de este equipo, se inició un proceso de análisis de diversas experiencias y abordajes para profundizar y proponer metodologías de evaluación de impacto adecuadas y adaptadas para el INTA con una visión prospectiva.

Con el trabajo articulado de todos los participantes, la realización de cursos de capacitación y talleres en temáticas específicas, el grupo se fue enriqueciendo y consolidando con un mirada e impronta propia del INTA. Se focalizaron objetivos comunes, se coordinaron y planificaron actividades y acciones enfocadas para que la medición de impacto sea sostenible en el tiempo y trascienda el proyecto. Para que la institucionalización de los procesos de evaluación de impacto sea efectiva, se integró la comunicación como componente articulador hacia adentro y afuera de la institución.

Como resultado de esta etapa inicial del proyecto se concretó esta publicación, cuyo objetivo es desarrollar y proponer un lenguaje y conocimiento en común para todo el equipo, y constituye un aporte significativo como síntesis del estado del arte y como marco de referencia. De este modo, el INTA dispondrá de un primer documento que contribuya a conocer y visualizar el tema de evaluación del impacto, saber qué significa e identificar los enfoques más adecuados para la institución.

Dr. Eduardo Cittadini

COORDINADOR DEL PROGRAMA POR ÁREA TEMÁTICA
“DESARROLLO REGIONAL Y TERRITORIAL”

1.

Encuadre Conceptual: Introducción al Espíritu de la Evaluación de Impacto

Pablo Andrés Curarello

Preguntas clave para leer el capítulo:

¿Qué es la medición de impacto? ¿Para qué evaluar? ¿Para qué medir el impacto? ¿En qué momento? ¿Evaluar o gestionar impacto en el INTA? ¿Cuáles son los principios y criterios a considerar? ¿Cuáles son los principales enfoques, estrategias y desafíos para gestionar, observar y evaluar procesos de construcción de impacto? ¿Cómo se podría abordar esta práctica institucional?

Introducción

Las evaluaciones de impacto (EI) forman parte de la agenda de investigación aplicada sobre formulación de políticas públicas basadas en evidencia. A nivel mundial, son fundamentales para comprender la efectividad de la planificación del desarrollo y su contribución a la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), visualizando sobre lo que funciona y no funciona. La EI proporciona evidencia robusta y creíble sobre si las intervenciones (sean proyectos, programas, estrategias o políticas) materializan los cambios deseados, si las innovaciones de diseño son funcionales y/o si las alternativas de modelos de intervención son adecuadas.

Una evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los beneficiarios atribuibles a la intervención, la cual comprende un análisis multidimensional (económico, social, ambiental, institucional, etc.). 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. Estratégicamente diseñadas e implementadas, proporcionan evidencia convincente y exhaustiva para fundamentar decisiones de política e influir en la opinión pública.



El propósito de este libro es contener el proceso de construcción del primer año del Proyecto Disciplinario¹ I208: “Diseño e Implementación de un Sistema de Medición del Impacto del INTA sobre el Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial (SAAA) Argentino” (PD I208), brindando un marco amplio y flexible de reflexión sobre los desafíos de introducir el enfoque de la evaluación de impacto en los diferentes escenarios de intervención INTA, para **indagar en preguntas sobre causa-efecto mejorando la planificación y uso de los recursos, facilitando la toma de decisiones y demostrar atribución en contextos caracterizados por su alta complejidad.**

¿Desde dónde nos enfocamos a los fines de preparar a la institución para medir impacto?

En principio, surgen **varias conceptualizaciones del término impacto**. En primer lugar, aquella referida directamente al cambio o 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 transformador. 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 cambia una realidad, marca tendencia y deja su impronta en favor de sus beneficiarios. En tercer lugar, aquellos cambios o efectos de mediano o largo plazo, directos (sobre los beneficiarios) e indirectos (sobre la comunidad a partir del efecto que se produce en los beneficiarios), atribuibles a una intervención, que pueden ser positivos o negativos, intencionales (anticipados) o no previstos.

¹ En el documento de gobernanza del INTA para la cartera de instrumentos programáticos 2019 se atribuye el abordaje de los problemas y oportunidades resultantes del proceso de priorización institucional que requieren de la producción de nuevo conocimiento. Los Proyectos Disciplinarios tienen por objetivo generar conocimientos, empleando metodologías que aporten a la solución de los problemas y oportunidades priorizados, fortalecer capacidades y contribuir al desarrollo de RRHH.

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 I+D+i. Siempre que se vayan a destinar esfuerzos para producir resultados en ciencia e innovación es imprescindible 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).

Las agendas I+D+i se refieren a aquellas actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Por otro lado, se entiende por **Medición del Impacto al proceso de obtención de información sobre los cambios generados de manera comparativa y robusta**. La medición de impacto no es un mero ejercicio técnico. Requiere integrar 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. Alimenta y desafía la toma de decisiones y el direccionamiento estratégico para el desarrollo.

Para esto, es esencial introducir en INTA un proceso de aprendizaje y construcción de una cultura institucional que promueva y sustente el ecosistema de medición y gestión del impacto. Un proceso de aprendizaje y construcción que propicie un trabajo coordinado y cooperativo entre beneficiarios y protagonistas para el entendimiento y valoración de los procesos clave que están cambiando, incluyendo únicamente aquello esencial que permita un análisis de atribución coherente, transparente y plausible para comprobar/ validar y comunicar los resultados obtenidos de impacto en un diálogo permanente con el SAAA.



A estos fines, diseñamos la estructura del presente libro de forma tal de brindar al lector una introducción a los principales aportes que se vienen desarrollando desde el PD I208 para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA. Su lectura permitirá adentrarse en el espíritu de la evaluación de impacto a partir de un recorrido entre sus principales definiciones, principios, criterios y desafíos. Un recorrido que inicia en la explicitación del encuadre conceptual a partir del cual se configura la propuesta para el INTA. Luego, indaga en el estado del arte de esta disciplina a los fines de poder visualizar dónde estamos situados en términos medición de impacto de políticas o programas públicos en América Latina, especialmente en aquellos ámbitos que pueden servir de referencia y aprendizaje para el INTA. Recorrido que continua con un diálogo entre las reflexiones más importantes que se visualizan a partir de la trayectoria institucional en la evaluación de su gestión y la exposición de los principales antecedentes en el análisis de sus impactos.

Un recorrido que prosigue con el análisis de cómo los referentes internacionales, regionales y nacionales visualizan sus efectos e impactos; y se rescatan aprendizajes sobre las estrategias de comunicación que adoptan dichas instituciones y cómo construyen este vínculo con la sociedad. El libro continúa con un abordaje crítico de algunos de los principales enfoques sobre evaluación de impacto, analizando su posibilidad de adaptación al contexto INTA a los fines de su implementación. A lo cual, luego se suma la presentación de los métodos

y técnicas más utilizados para su medición, junto a una reflexión sobre criterios a priorizar para su selección y praxis. Recorrido que continua con la proposición del enfoque de la Teoría del Cambio como herramienta clave para la gestión por impacto en el INTA. Y finaliza con un análisis profundo de las estrategias de implementación de procesos y sistemas de evaluación de impacto llevadas a cabo por Embrapa, FIDA y BID, referentes institucionales en Latinoamérica y el Caribe; y la identificación de los principales desafíos a abordar para la institucionalización de esta temática en el INTA.

El Enfoque de la Evaluación de Impacto



La primera gran pregunta que uno debe hacer con ánimo de introducirse en el enfoque de la Evaluación de Impacto es por qué evaluar. Pregunta a la cual, naturalmente surge la respuesta de atender a la necesidad de producir y brindar información para una mejora continua. ¿Para qué? Para *conocer si la realidad que intervenimos funciona como presuponemos*. Asunto especialmente importante en el ámbito de la acción pública.

Las decisiones sobre los recursos públicos se definen generalmente en función de la idea que algunos tienen sobre cómo funciona el mundo. Habitualmente estas creencias de que hay que hacer para producir tales cambios se basan en experiencias personales, trayectorias profesionales y en la manera en que suelen hacerse las cosas, pero pocas veces se basan en evidencias o investigaciones que permitan comprender cómo es posible que en determinado contexto la intervención pueda producir los cambios deseados en la población objetivo y en la sociedad.



El reto principal de una buena evaluación de impacto es responder a la pregunta sobre ¿qué hubiese pasado con la vida del beneficiario en el mundo alternativo en el cuál no hubiese sido partícipe de esa intervención? Y por ende, conocer cuál es el estado de situación del beneficiario por haber sido parte de la misma.

¿Por qué? Porque planificamos inmersos en un cambio de era donde la incertidumbre, la multi-diversidad, lo paradójico y contradictorio rigen las dinámicas de nuestras (inter) acciones. Lo cual intensifica la urgencia por comprender si estamos planificando y ejecutando las rutas de acción adecuadas para producir las transformaciones deseadas.



¿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? Para dar respuesta a estas y otras preguntas clave de la planificación del desarrollo es que contamos con la evaluación de impacto como herramienta de gestión para la toma de decisiones basada en evidencia y la creación de procesos de alto valor público.

¿Qué es evaluar?



La evaluación es una investigación que busca resolver preguntas específicas sobre temas estratégicos de planificación del desarrollo; no es un fin en sí mismo, **es una herramienta de gestión**. Como toda investigación, requiere de rigurosidad científica para que los juicios de valor resultantes estén basados en evidencias que permitan responder de manera técnica y precisa a los interrogantes estratégicos que motivan la evaluación.

El fundamento teórico detrás de una evaluación es el concepto de cambio que se produce por la intervención.

En términos generales, las evaluaciones pueden abordar tres tipos de preguntas (Imas y Rist, 2009):

- **Preguntas descriptivas**, que apuntan a lo que está ocurriendo. Se centran en los procesos, las condiciones, las relaciones organizacionales y las opiniones de las partes interesadas.
- **Preguntas normativas**, que comparan lo que ocurre con lo que debería ocurrir. Evalúan las intervenciones e investigan si los objetivos se cumplen o no.
- **Preguntas de causa y efecto**, que se centran en la atribución de causalidad. Investigan qué diferencia produce la intervención en los resultados.



Las *evaluaciones de impacto* constituyen un tipo particular de evaluación que pretende responder a una pregunta específica de causa y efecto que se puede aplicar en numerosos contextos: ¿cuáles son los cambios *directamente atribuibles* a una intervención, modalidad de implementación o innovación de diseño, sobre un resultado de interés específico?

¿Qué es el impacto?

Impacto son los cambios sostenibles en el tiempo que resultan de una acción que busca transformar la realidad.

Las evaluaciones de impacto se diferencian de otro tipo de evaluaciones porque producen información sobre (Objetivo: Evaluar) los cambios (sostenibles a mediano y largo plazo) positivos y negativos, primarios y secundarios (de primer y segundo orden), previstos e imprevistos, y analiza las posibles causas de los efectos observados producto de la intervención (atribución causal y exclusividad).

Su objetivo es valorar el *diferencial de cambio* entre la situación con intervención versus 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.



En los términos de referencia del INTA fijados para la formulación de los instrumentos programáticos de su cartera 2019 fue condición necesaria identificar los cambios e impactos que se buscan alcanzar con la intervención:

- Para los **proyectos disciplinarios y específicos** se solicitaba explicitar los efectos que se generarán a partir del uso de las soluciones tecnológicas (bienes y servicios) obtenidas, y construir indicadores que permitan dar cuenta de estos cambios a partir de evaluaciones de resultados e impacto.
- En los **proyectos locales**, siguiendo esta línea, se hacía referencia a los cambios e impactos que se buscan lograr a partir del uso/apropiación de los productos obtenidos y demostrar su atribución causal a partir de indicadores específicos.
- En el caso de las **plataformas de innovación territorial (PIT)**, se les solicita un monitoreo orientado a efectos e impactos a partir de una estrategia de gestión por resultados; estrategia que es posible abordar a partir del enfoque de una Teoría del Cambio, ya que debido a los contextos de alta complejidad que transitan los territorios en post del desarrollo, se dificultaría enormemente potenciar y sinergiar en forma integral la gestión de los impactos a generar por cada uno de los instrumentos programáticos que forman parte de la PIT.



Sintetizando, ¿en qué consiste una evaluación de impacto? 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 hipótesis se han cumplido en la práctica; iii) identificar aquellos efectos no planificados ni previstos; iv) identificar otras intervenciones o factores que pudieran haber influido en los cambios producidos; y v) garantizar que los impactos identificados (planificados, no planificados, no previstos) sean efectivamente consecuencia de la intervención realizada.

¿Cómo se hace esto? Básicamente intentando responder a tres preguntas fundamentales (Watson, 2008): ¿Qué cambios ha habido en los destinatarios y su comunidad desde el inicio de la intervención? ¿Cuáles de estos cambios son atribuibles a ella? ¿Qué diferencia han marcado estos cambios en la vida de la gente (beneficiarios directos e indirectos)?



Para ello, es clave que el proyecto de intervención 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? ¿Qué hacemos para conseguir estos cambios? Y a partir de las respuestas que surgen a estas preguntas, profundizar sobre las oportunidades de transformación en las cuales se puede intervenir.

Retolaza Eguren (2009) identifica tres **categorías de cambios**: *emergentes, transformativos y proyectables*.

- Los **cambios emergentes** son inesperados, se producen en la vida diaria, están relacionados a procesos adaptativos y aprendizaje experiencial, son los que generan un patrón de comportamiento y cambio en la forma de actuar de las personas.
- Los **cambios transformativos** se refieren a las prácticas transformadoras de Bourdieu, a aquellas acciones que permiten liberarse de modelos mentales, ideologías,

círculos viciosos, entre otros, que obstaculizan la posibilidad de materialización de nuevas realidades y futuros deseados.

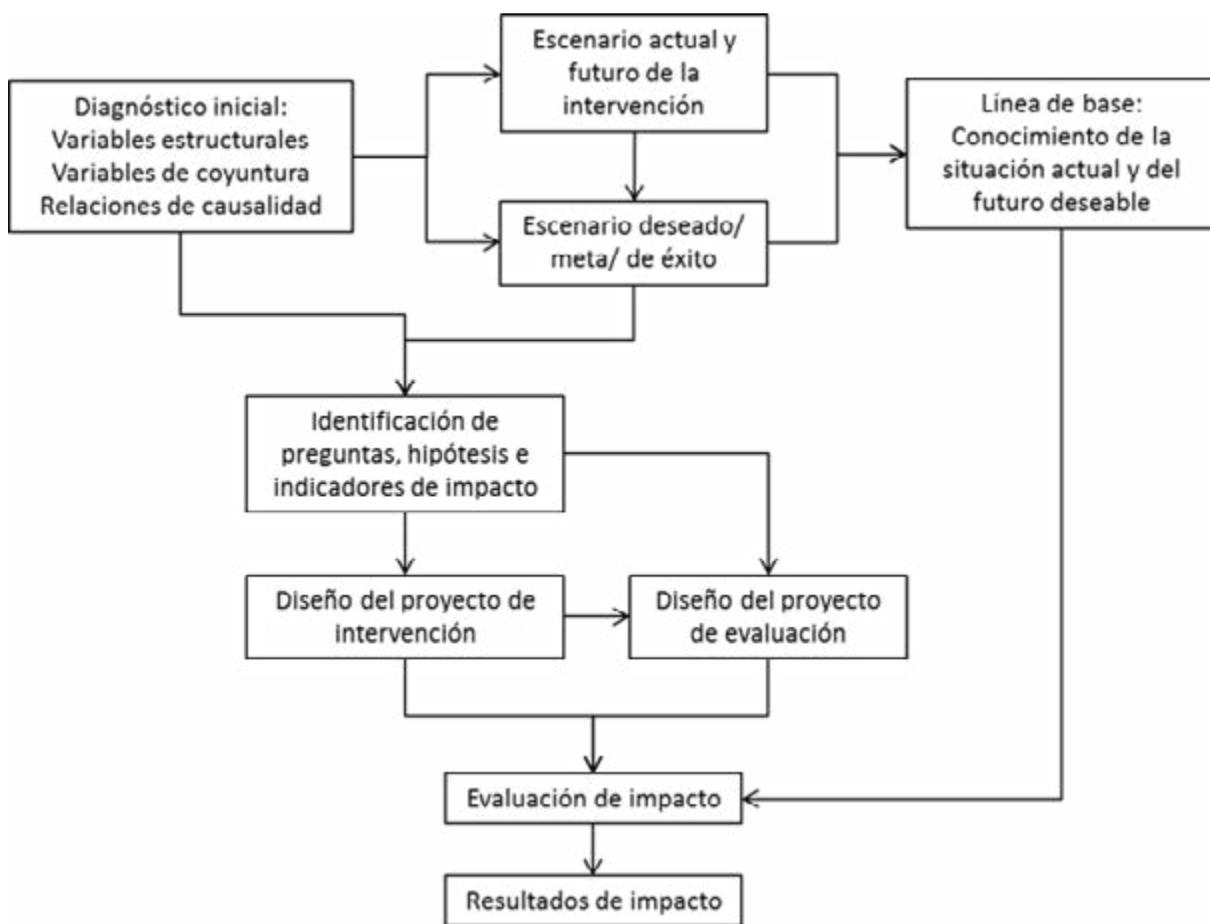
- Los **cambios proyectables** son aquellos que surgen de brindar solución tecnológica a problemas simples o complicados a partir de una lógica lineal mediante proyectos concretos y acciones planificadas.

Definiendo sobre qué tipo de cambio se va a construir la intervención, se puede proyectar el alcance de la misma en cuanto a metas de resultado e impactos. Para esto, es importante reflexionar cómo 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.

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.

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



Fuente: Elaboración propia.

Importancia de la gestión del impacto



Gestionar y controlar el *proceso de creación de impacto* es importante para maximizarlo u optimizarlo. Esto implica medir el impacto 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.

A estos fines, es importante diseñar un **sistema de monitoreo orientado a impacto** que permita capturar, a lo largo de la vida del proyecto, los datos necesarios para medir el efecto que la intervención tiene sobre las variables que nos interesa medir. Esto es fundamental para comprender adecuadamente las razones por la cual observamos la magnitud (alcance e intensidad) del impacto que estamos midiendo en la evaluación.

La gestión del impacto requiere:

- Construir una **visión compartida de futuro** (desde los beneficiarios y actores involucrados): que explicita las expectativas y previsiones de futuro sobre el proceso de creación de impacto que se quiere desencadenar para transformar la realidad y sus efectos sobre la complejidad del ecosistema.
- Tener una **visión estratégica** (desde la organización): en lo que se refiere al problema o la necesidad a la que atender, a la misión a la que servir, a las relaciones institucionales que cultivar para desarrollar sus objetivos, a la creación de valor de sus actividades y al sistema de seguimiento y presentación de resultados como herramienta de gestión.
- Una **visión operativa** (desde los proyectos): con la que se trabaje en buscar respuestas concretas al problema o necesidad a la que atender, en identificar y gestionar adecuadamente las expectativas de los agentes involucrados, en entender su impacto presente y futuro, en seleccionar los indicadores que permitan medirlo y que también se relacionen con el conjunto de actividades, en verificar el cumplimiento de las expectativas y el valor generado, y en recoger y analizar los datos para presentarlos.

Todo ello forma parte de la gestión del impacto, que se concibe como un **proceso circular de mejora continua en el marco del mismo proceso de medición de impacto**. Un proceso que *produce aprendizaje social*, que permite ir profundizando la acción desde la *transformación de la percepción* de la realidad, que va produciendo la *transformación de uno mismo*, que se traduce en *cambios en la acción*, los cuales generan la *transformación de la realidad*.



La evaluación de impacto es un proyecto de investigación que contrasta los resultados de la intervención objeto de estudio con: i) lo que hubiese pasado de todas formas (efecto “peso muerto”); ii) las actividades de otros agentes (aislar lo atribuible al proyecto de intervención); iii) en qué medida los efectos de la intervención inicial van perdiendo importancia con el paso del tiempo (efecto “caída”); iv) en qué medida los resultados han desplazado otras consecuencias igualmente positivas que hubieran podido suceder (efecto “desplazamiento”); y v) las consecuencias inesperadas o imprevisibles (que pueden ser positivas o negativas).

Enfoques complementarios para enriquecer la gestión del impacto



Como se expresó con anterioridad, las evaluaciones de impacto son investigaciones aplicadas que responden a preguntas específicas de causa y efecto. A estos fines existen una amplia gama de enfoques útiles para enriquecer y profundizar el análisis de impacto.

Entre ellos, podemos destacar las simulaciones *ex ante*, la construcción de escenarios, los juegos de toma de decisiones, el monitoreo orientado a impactos, la prospectiva estratégica, el pensamiento complejo, los análisis con métodos de investigación mixtos cualitativos y cuantitativos; enfoques que permiten anticipar cambios, estimar efectos de intervenciones antes de su implementación, contribuir a focalizar e identificar las preguntas centrales de evaluación de impacto, realizar seguimientos sobre los procesos de creación

de impacto y comprender sus resultados, generalizar las conclusiones, promover aprendizaje y construir diálogo social.

Por otro lado, el uso de métodos participativos a estos fines se torna cada vez más una cuestión fundamental, ya que permiten valoraciones cualitativas para contar lo incontable, generar estadísticas de dimensiones pertinentes y analizar categorías de las percepciones y creencias de los protagonistas que de otro modo quedaría reducida su relevancia.

Tópicos de Evaluación de Impacto



Las evaluaciones de impacto deberían *utilizarse selectivamente* en función de decisiones de política institucional o cuando la pregunta de evaluación que se plantea es específica y exige un exhaustivo análisis de la causalidad para el direccionamiento estratégico.

Por ejemplo, reorientar los rumbos de una Estación Experimental Agropecuaria (EEA) del INTA frente a la actualización de cambios de contextos y nuevas visiones de éxito, negociar la asignación del gasto público, nuevas estrategias de intervención de un Programa Nacional (PN) por la emergencia de nuevas problemáticas, priorización de recursos presupuestarios, la formulación de una nueva cartera de instrumentos programáticos toma de decisiones basada en evidencia, entre otros.

Los **criterios** globalmente aceptados para justificar desarrollar una evaluación de impacto son:

- **Innovación:** medir el impacto de un enfoque nuevo y prometedor.
- **Replicabilidad:** medir el impacto sobre los desafíos de nuevos contextos estratégicos (una nueva escala de intervención, grupos y/o entornos diferentes).
- **Relevancia estratégica:** medir impacto para el direccionamiento estratégico de la intervención (fundamentar la toma de decisiones para ampliar el alcance de la intervención, reformarla o justificar asignaciones presupuestarias).
- **Nuevo conocimiento:** medir el impacto de una intervención no probada, de la cual se sabe poco sobre los impactos que produce la estrategia de una intervención y sus alternativas de diseño.
- **Influente:** Los resultados de la medición del impacto y sus conclusiones serán utilizadas para fundamentar una decisión de política institucional.

Para evaluar el impacto de una intervención debemos considerar que existen dos tipos de proyectos a formular, y por ende, dos tipos de evaluaciones de diseño a realizar: por un lado, tenemos el diseño del **proyecto de la intervención**, ejercicio que se realiza ex ante; y por el otro, el diseño del **proyecto de evaluación de la intervención**, ejercicio que puede realizarse tanto ex ante como ex post.



Siempre que se pueda, es importante trabajar conjuntamente (en un mismo momento) ambos diseños (ex ante), ya que esto permite anticipación estratégica: simulación ex ante, construcción de escenarios, elaboración de modelos lógicos, etc. para poder prever la magnitud del cambio y su impacto. Y dejar para un ejercicio ex post el diseño de ajuste y/o reformas al proyecto de evaluación de la intervención. Para esto, es interesante introducirse en la evaluación ex ante del impacto, en la construcción de procesos de creación de impacto y asociar este análisis a la evaluación de diseño de la intervención.

El principio ético más básico en una evaluación de impacto es que las reglas de operación pertenecen a la estrategia de implementación de la intervención, no son impuestas por el diseño de evaluación, sino que este se ajusta a ellas. Planificar el diseño de la evaluación de impacto es útil para dilucidar y clarificar las reglas de operación del programa, y contribuye a analizar si son equitativas y transparentes, y si se sustentan sobre la base de criterios claros de elegibilidad.

A su vez, la ética de la evaluación de impacto excede a la ética de las reglas de operativa e implementación de la intervención, introduciéndose en la ética de la investigación humana y social que implica llevar a cabo investigaciones transparentes, objetivas, reproducibles y, en la medida de lo posible, generalizables. A estos fines, los datos y criterios utilizados en la evaluación deberían quedar públicamente disponibles, protegiendo el anonimato de los beneficiarios, para que otros investigadores puedan replicar la investigación.

Los **pasos indispensables** para planificar el diseño de una evaluación de impacto son:

- I. Explicitar y construir participativamente una lógica de cambio (o realizar su reconstrucción histórica) que contemple las alternativas de cómo se supone (creencias, modelos mentales, teorías, evidencias experiencias similares) que la intervención logrará los objetivos previstos;
- II. Acordar el camino (la ruta) del impacto (especificar la estrategia de atribución causal);
- III. Definir las preguntas específicas de la evaluación (precisar preguntas específicas de investigación aplicada sobre los supuestos de exclusividad y la estrategia de atribución causal, en función de las preguntas de los tomadores de decisiones); y
- IV. Seleccionar los indicadores para medir, valorar y analizar el diferencial de cambio.

Esto requiere un marco amplio de participación, con todos los involucrados (equipo de la intervención, beneficiarios, actores locales, etc.), que permita construir visión compartida de éxito, un lenguaje común y una imagen colectiva de futuro, un escenario de consenso que exprese los objetivos compartidos y la forma como ellos serán alcanzados. La construcción social del diseño del proyecto de evaluación de impacto posibilita que emerjan los “sentidos” mínimos comunes, tanto en cuanto a significados como a rumbos. Lo cual contribuye a dar claridad y especificidad, lo cual propicia los consensos sobre el enfoque de la evaluación, las principales preguntas de atribución y relacionamiento causal a inves-

tigar, y los vínculos entre el proceso de evaluación, la implementación de la intervención y el diseño de futuras acciones de la institución para abordar situaciones similares (análisis de escala y replicabilidad).

La pregunta existencial de una evaluación de impacto es:



¿Cuál es el impacto (efecto causal o cambio atribuible con exclusividad) *de una intervención en un resultado de interés* (en las condiciones de vida y en el contexto de los beneficiarios directos e indirectos y en el conjunto/ colectivo de la comunidad/ territorio/ SAAA)?

Expresado de otra manera ¿Cuáles son los cambios en las variables clave/ factores estratégicos atribuibles con exclusividad a la intervención que influyen directamente sobre las condiciones económicas, sociales y ambientales de los beneficiarios en un determinado contexto?, 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?



En una evaluación de impacto, es necesario estructurar la pregunta de evaluación como una hipótesis comprobable a partir de la cual se generará evidencia creíble para responderla sobre la base de una Teoría del Cambio. Una hipótesis bien definida y comprobable, que pueda cuantificar la diferencia entre los resultados obtenidos (cambios producidos) al contrastar los grupos de tratamiento y comparación.

La pregunta de una evaluación de impacto puede enfocarse en los cambios directamente atribuibles a un instrumento programático/ intervención, a una modalidad de programa o a una innovación de diseño. También se utiliza para probar un mecanismo causal específico dentro de una Teoría del Cambio.

Es importante realizar simulaciones *ex ante* para observar diferentes escenarios de resultados (cambio de estado) con el fin de establecer una referencia del tipo de tamaños del efecto que se pueden esperar en una gama de indicadores y comparar intervenciones alternativas para provocar cambios en los resultados de interés.



Una Teoría del 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. Dichos indicadores deben seleccionarse con la participación de los beneficiarios y agentes interesados. Deben ser específicos, medibles, atribuibles, realistas y focalizados.

Al elegir los indicadores, es importante identificarlos a lo largo de toda la Teoría del Cambio, y no sólo en el nivel de los resultados (cambios de estado final), de modo que puedan seguir la lógica causal y demostrar su atribución. Si no, se corre el riesgo de que la evaluación de impacto sea como una "caja negra" que podrá determinar si los resultados previstos se materializaron o no, pero no será capaz de explicar por qué.

Procesos de creación de impacto



Hay que acordar y comunicar cómo se gestionará la evaluación, los equipos de trabajo, quienes tomarán cada tipo de decisiones y cómo se garantizará su calidad. Es importante dedicar suficiente tiempo a diseñar un diseño fiable y pertinente antes de empezar con la recolección o el análisis de datos. Se debe revisar el diseño que se planteó al momento de formulación del proyecto e informar los cambios y ajustes necesarios ante el contexto actual en un informe inicial del proceso de evaluación.

Para conformar el equipo se deberá explicitar los términos de referencia de la investigación y definir las competencias básicas para desarrollarla. Los términos de referencia deben especificar por qué se lleva a cabo la evaluación, quién utilizará la evaluación, cuál es la Teoría del Cambio que sustentó la acción, las preguntas estratégicas que motivan la evaluación, los criterios a partir de los cuales se emitirán los juicios de valor y los recursos que se disponen para llevarla a cabo. El equipo constituido debe ser multidisciplinario, con experiencia en el diseño y análisis de indicadores, con presencia de un experto metodológico y expertos temáticos en el área de la intervención.

Elegir el momento oportuno para llevar a cabo una evaluación del impacto es fundamental, ya que tendrá implicaciones en los resultados obtenidos. Su ejecución debería programarse una vez que la intervención alcance madurez para ser estable. La mayoría de las intervenciones que actúan sobre el desarrollo suelen materializar su impacto bastante tiempo después que esta llegue a su fin. Los beneficiarios suelen tener ciertas expectativas sobre los beneficios de haber participado en la intervención que requieren varios años para su materialización. Es importante preguntarles a ellos cuándo consideran que es el momento oportuno para efectuar la evaluación y planificar la evaluación en torno a ello.

La evaluación de impacto se puede planificar en cualquier momento de la vida de un proyecto:

- ex ante, durante el proceso de diseño;
- al comienzo, fase de inicio de la intervención;
- durante su proceso de implementación;
- ex post, a la vista de los cambios producidos.

Evaluaciones de impacto prospectivas: Se desarrollan simultáneamente con el diseño del programa y se incorporan en la implementación del mismo. Se sustentan en las estrategias de atribución causal y metodologías de evaluación que anticipan y que no anticipan los efectos de la intervención (impactos previstos y no previstos, métodos deductivos e inductivos). Su característica más importante es la posibilidad de construcción de un escenario contra-factual y del análisis de coherencia de los datos empíricos. A su vez, este enfoque posibilita establecer línea de base, promueve la construcción de una Teoría del Cambio, permite la simulación ex ante y anticipar la magnitud del impacto, potencia el aprendizaje social y la mejora continua para la gestión y comprensión de los procesos de desarrollo. Promueve los enfoques mixtos de evaluación cuali-cuantitativa y el monitoreo orientado a impacto.

Evaluaciones de impacto retrospectivas: Evalúan el impacto del programa después de que se lo haya implementado, y los grupos de tratamiento y de comparación se generan ex post. Se sustentan en las estrategias de atribución causal y metodologías de evaluación que no anticipan los efectos de la intervención. La viabilidad de un ejercicio cuantitativo no está garantizada por la limitante en el acceso a datos específicos para el análisis de impacto. Implica reconstrucción histórica de la Teoría del Cambio, depende de la claridad de las reglas de operación pre-establecidas y de la disponibilidad de información generada. Potencia la evaluación cualitativa (y participativa) del impacto.

Estrategias de evaluación de impacto



Se cuenta con una gran flexibilidad para combinar diferentes herramientas y métodos de investigación de acuerdo a las características, la complejidad y el contexto de la intervención. No existe una estrategia única y predefinida para evaluar impacto, sino diversidad de opciones que permiten comprender y demostrar atribución de causalidad.

Anticipando los efectos del programa: Los posibles efectos (positivos y negativos) deben ser definidos junto a la evaluación de diseño de la intervención. Se focaliza en los impactos (previstos) que surgen de la estrategia establecida para responder al problema u oportunidad que dio origen a la intervención. Permite la utilización de métodos cuantitativos de evaluación. Se basa en el método deductivo de investigación; ex ante, se formulan hipótesis sobre los mecanismos causales a partir de la Teoría del Cambio y ex post, se recolecta información para determinar si se aceptan o rechazan dichas hipótesis. Esta estrategia de atribución causal se sustenta en la construcción de un escenario contra-factual, lo cual implica dar respuesta al interrogante sobre cuál hubiera sido la situación de los beneficiarios si ellos no hubieran participado en la intervención o no hubieran estado expuestos a la intervención que se evalúa.

No anticipando los efectos del programa: Esta estrategia no requiere de una predefinición de las variables de impacto, por ende no requiere planificar el diseño de la evaluación durante el tiempo de formulación del proyecto de intervención y tampoco es necesario imponer controles para aislar la incidencia de factores externos. Esta estrategia se enfoca en valorar tanto los efectos (positivos y negativos) previstos como los no previstos por la intervención. Al ser una evaluación de diseño retrospectivo, permite centrar el análisis en los mecanismos que producen los efectos y en el contexto en que estos ocurren, pasando a un segundo plano la cuantificación del efecto neto de la intervención. La importancia de esta estrategia, radica en que los efectos no previstos de la intervención muchas veces son más importantes que aquellos identificados anticipadamente por los involucrados y evaluadores. Por esta razón es que se deben integrar ambos enfoques, trabajar desde el espíritu de la evaluación prospectiva del impacto (cualitativa o cuantitativamente según su relevancia para las preguntas de evaluación definidas), completando el análisis desde una estrategia que se enfoque en ampliar la gama de los impactos producidos a partir de la identificación de efectos no previstos.

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**:

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.

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.

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.

Observatorio de impacto



Para construir el camino del impacto del INTA sobre el SAAA en un territorio específico integrando sus lineamientos estratégicos durante un cierto período de tiempo, es necesario haber construido el relato de la contribución del INTA al desarrollo, la narrativa del cambio (vinculando todos sus instrumentos programáticos) y el escenario de impacto (integrando expectativas, modelos teóricos, modelos mentales, etc.).

Para esto, es fundamental tener en claro cuál es la regularidad social, el fenómeno complejo de la realidad, que se quiere transformar y explicitar la estrategia establecida utilizada a los fines de que eventualmente se posibilite torcer el surco de los eventos, el hombre colectivo, la *path dependence* que impulsa al SAAA hacia donde no quiere llegar, que lo obliga a permanecer dónde no quiere estar, en la situación que se quiere cambiar.

Es posible construir el escenario de impacto razonando hacia atrás con el objetivo de imaginar cómo esos efectos observables sobre una nueva regularidad pudieron ser generados por la contribución del INTA al desarrollo del SAAA (*Back-casting*).

La ***path dependence***, o dependencia del camino, se da cuando el resultado de un proceso depende de la secuencia completa de las decisiones tomadas hasta el momento y no solo de la situación actual. Utilizamos este término para expresar la idea de que nuestro futuro no sólo depende de nuestra situación actual en función de sinergia y dinámica de nuestro pasado; sino que la "realidad" pasado-presente-futuro se construye entre todas las interacciones de la sociedad, conformando una fuerza y dinámica propia de lo colectivo, una tendencia fuerte que sólo se puede transformar cambiando la dependencia de lo colectivo.

De esa manera, es posible concentrarse sobre los elementos esenciales que llevan al impacto evitando una dispersión de la reflexión. En esa construcción del camino del impacto, existen alternativas de encadenamiento posible de las relaciones de causalidad y factores de atribución.



La construcción del camino del impacto no es una cronología sino más bien una *puesta en evidencia de las relaciones de causalidad*. Es importante explorar la mayor cantidad de causas necesarias y suficientes que son condición para que los efectos deseados se produzcan, aquellas que creemos garantizan que la visión de futuro deseada se materialice.

El camino del impacto es una construcción social que va evolucionando con el transcurso del tiempo a partir de la maduración de la reflexión y en función de los elementos que se desea poner de relieve para explicar la contribución del impacto del INTA al desarrollo del SAAA.

La construcción de un radar por campo de impactos



Lo importante en la decisión de construir un radar es contemplar los impactos bajo un determinado marco de análisis. El cual se espera sea de utilidad para la gestión del desarrollo del territorio donde se conforma el observatorio.

El radar puede construirse en función de los lineamientos estratégicos del INTA, de los ODS 2030, de las dimensiones del desarrollo, del enfoque de los medios de vida sostenibles, del enfoque de desarrollo de Boisier, etc.

A partir de esta definición, se deberán asociar los impactos identificados sólo a una de las categorías priorizadas de análisis. Esto permite visualizar gráficamente el conjunto de los campos de impactos de una intervención, de una EEA, del accionar del INTA en una macro-región, de un PN, del INTA en su conjunto, etc. Esa representación gráfica permite sintetizar en una forma simple los resultados obtenidos.

Niveles de aplicación institucional, construyendo multi-escalas en función de la Teoría del Cambio



Los cambios transformacionales muchas veces superan los tiempos de una cartera programática, con lo cual, en términos de la planificación del desarrollo es importante poder construir la Teoría del Cambio acorde a dicha transformación y las sub-teorías del cambio que contribuyen desde cada instrumento programático en distintos niveles de temporales y dimensiones del desarrollo a alcanzar el escenario de cambio. 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 del 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.



Trabajar en la construcción de un observatorio de impacto permite rescatar la potencialidad de vincular varias Teorías del Cambio sobre los instrumentos que intervienen en un mismo territorio y el direccionamiento estratégico de una Estación Experimental Agropecuaria (EEA) y su potencialidad para identificar impactos y evaluarlos participativamente. Permite construir una estrategia de direccionamiento estratégico basada en una Teoría del Cambio articulada expresamente a partir de un trabajo de construcción colectiva que se enmarca en su sistema institucional de medición de resultados e impacto.

Tomando como base el sistema de evaluación de impacto del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), se propone un ejemplo de Teoría del Cambio de cinco niveles con sus respectivas sub-teorías del cambio especificando un foco estratégico para cada nivel, a modo de reflexionar la potencialidad de esta herramienta para interconectar procesos y decisiones institucionales en post del desarrollo.

Nivel 1: La contribución del INTA a los ODS 2030. Efectos directos sobre la planificación del desarrollo a nivel latinoamericano y mundial (pobreza, hambre cero, igualdad, energía renovable, trabajo y crecimiento económico, equidad, sustentabilidad, etc.). Engloba los objetivos de desarrollo más amplios a los que la institución contribuye en el marco de la Agenda Mundial ODS 2030.

Nivel 2: El impacto de la estructura de gobernanza del INTA al desarrollo nacional. Efectos directos e impacto en el desarrollo a nivel nacional. Se basa en el supuesto que los buenos resultados en la consecución de las metas mundiales (contribución a los ODS 2030) dependen de los proyectos de desarrollo que persigue la estructura de gobernanza de la institución.

Nivel 3: Productos de desarrollo a nivel nacional generados por los instrumentos programáticos de la cartera institucional. Sustentan la consecución del impacto y los efectos directos, según la cantidad de beneficiarios que la institución contribuye a superar las principales limitaciones con que se enfrentan, brindándoles acceso a una amplia gama de recursos e insumos productivos, conocimientos, alianzas, etc.

Nivel 4: Eficacia operacional de los instrumentos programáticos en los territorios y los proyectos respaldados por la institución a partir del relacionamiento institucional y la vinculación tecnológica. El impacto de las estrategias de gestión que involucran la articulación intra y entre Centros Regionales, e instrumentos como las plataformas regionales e interregionales de innovación territorial. En este nivel se evalúa el rendimiento de los procesos gestionados por la cartera institucional para influir positivamente en el diseño y la ejecución de los territorios en las soluciones tecnológicas y los procesos de desarrollo. Los supuestos y precondiciones claves en este nivel son los circuitos y procesos que la institución cuenta para: i) la mejora del diseño de los proyectos de forma que estos respondan a las necesidades y prioridades del SAAA; y ii) para detectar a tiempo los casos en que no se consiguen los resultados esperados y establecer estrategias correctivas a partir de un conocimiento más profundo del modo en que las estrategias de contribución al desarrollo rural funcionan en la práctica.

Nivel 5: Eficacia y eficiencia organizacional de la institución. El impacto de los Planes Estratégicos de las EEAs, su capacidad de anticipación y planificación prospectiva, sus propuestas de gestión, estrategias de organización y agendas compartidas de I+D+i. Refleja el compromiso de garantizar la eficacia y eficiencia institucionales en el modo en que la organización moviliza, asigna/ prioriza y utiliza sus recursos financieros y humanos para producir mayor impacto.



¿Cómo se orientan los recursos hacia aquello que agregue el mayor valor y calidad en términos de impacto sobre desarrollo del SAAA? ¿Cómo se concilian los objetivos locales con las metas regionales y nacionales, con los desafíos de futuro, las demandas del SAAA (sus necesidades, problemas y oportunidades), se coordinan a la estructura global del INTA e integran en agendas compartidas de I+D+i para el desarrollo de los territorios?

Como se mencionó al inicio, para esto **es esencial poder introducir al INTA en un proceso de aprendizaje y desarrollo de cultura institucional que promueva y sustente un ecosistema de medición y gestión del impacto.** Un ecosistema que propicie el involucramiento

de los grupos comprometidos en el proceso de creación de impacto, para junto a ellos entender que cambia, valorar las cosas importantes, incluyendo únicamente lo esencial, sin pretender atribuirse en exceso, siendo transparente y comprobando los resultados de impacto en un diálogo permanente con el SAAA.



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, 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 rural.

Conclusiones



Las evaluaciones de impacto generan evidencia sobre la calidad de las intervenciones, y sobre cómo mejorar la acción pública para mejorar los 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.

Concluyendo, toda intervención produce un efecto, ya que toda acción produce reacción. Es de suma importancia confrontar con evidencia si la intervención implementada produce el impacto esperado sobre la realidad que se desea transformar. Caso contrario, explicitar cuales son los impactos que está produciendo y si estos son o no socialmente aceptables.

Bibliografía

- Aldunate, E. (2010) Evaluación de Gestión, Resultados e Impactos de Programas Públicos. Curso internacional: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ILPES – CEPAL. La Antigua, Guatemala.
- Arenas Caruti, D. (2019) Evaluación de Programas Públicos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES). Santiago de Chile.
- Avila, D. y Sain, G. (2007) Evaluación de los impactos potenciales de los proyectos financiados por el FONTAGRO 2da y 3ra convocatorias / IICA, FONTAGRO – San José, C.R.: IICA.
- Baker, Judy L. (2000) Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ BANCO MUNDIAL. Washington, D.C.
- Barret D., Blundo-Canto G., Dabat M-H., Devaux-Spatarakis A., Faure G., Hainzelin E., Mathé S., Temple L., Toillier A., Triomphe B., Vall E. (illus.), 2018. Guía metodológica Impress: Evaluación ex-post de los impactos de la investigación agrícola en los países en desarrollo. Montpellier, France, CIRAD, 96 p. ISBN: 978-2-87614-744-7. <https://doi.org/10.19182/agritrop/00064>
- Bello, R. (2009). Curso Taller: EVALUACIÓN DE IMPACTO. Módulo 3. ILPES – CEPAL. Santiago Chile.
- Blasco, J. y Casado, D. (2009). Guía práctica 5. Evaluación de impacto Colección Ivalúa de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. IVALUA, Cataluña, España.
- Cañada, E., S. et all. (2014). "Estudio de Impacto Territorial del Plan General Municipal de Ordenación de San Javier", Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (EPYP-SA), Ayuntamiento de San Javier.
- Causemann, B., Gohl, E., Brenner, V. y Rithaa, M. ONG-IDEA, (2010). Medición del cambio en comunidades y grupos. Recuperado del sitio web: [http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/NGO_Ideas_Tiny_tools-Handout \[1font\].pdf](http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/NGO_Ideas_Tiny_tools-Handout%20[1font].pdf).
- Crespi, G., Maffioli, A., Mohnen, P. y Vásquez, G. (2011). Evaluating the Impact of Science, Technology and Innovation Programs: a Methodological Toolkit Inter-American. Impact-Evaluation Guidelines. Technical Notes No. IDB-TN-333. Development Bank. Washington, D.C.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. (2019). El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la Evaluación. II. TIPOS DE EVALUACIÓN. CABA. Argentina.
- Chambers, R., Karlan, D., Ravallion, M. and Rogers, P. (2009). Diseño de evaluaciones de impacto: Perspectivas diversas. Working paper 4. In Spanish. International Initiative for Impact Evaluation. c/o Global Development Network. New Delhi. India.
- De Rham, P. y Mancero, L. (2009). Monitoreo y evaluación de acciones de desarrollo orientadas al impacto. Serie Metodologías. Secretaría Técnica ASOCAM-Intercooperation. Auspicio: COSUDE. Quito. Ecuador.
- Estébanez, M. E. (2007). Taller de indicadores de evaluación de Bibliotecas. Impacto de la ciencia y la tecnología en la sociedad actual: estrategias de medición. REDES. Centro de estudios sobre Ciencia Desarrollo y Educación Superior. La Plata. Argentina.

- Fernández de Castro Fabre, A. (2010). Análisis de la medición del impacto sobre el desarrollo local en los proyectos de investigación de la Universidad Agraria de la Habana (UNAH). Tesis presentada en opción del título de Máster en Desarrollo Agrario Rural. La Habana, Cuba.
- Fernández L. J. (2017). Método de evaluación de resultados de incidencia del diálogo de políticas. Jóvenes Rurales y su territorio. Una estrategia de dialogo de políticas. RIMISP. FIDA. Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. Chile.
- Ferraz, C. (2019). Curso: Teoría del Cambio, Indicadores y Medición del Impacto. PUC-Rio. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- FIDA. (2015). Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. Manual de evaluación. Segunda edición. ROMA.
- Funnell, S., y Rogers, P. (2011) Teoría del programa con propósito: uso efectivo de teorías de cambio y modelos lógicos . San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Funnell, S. y Rogers, P. (2011) Teoría del programa: uso efectivo de teorías de cambio y modelos lógicos, San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Gault, A. Ceballos, A. Capítulo Cuarto. Evaluación de resultados e impacto en los proyectos científicos y tecnológicos: Retos y necesidades. El caso de los fondos sectoriales y mixtos. Obtenido en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2148/9.pdf>
- Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0888-3. Licencia de atribución: Creative Commons CC BY 3.0 IGO. Segunda edición. Washington, DC.
- Guidoccio, A. et al. (2018). Kit de Evaluación. Herramientas para una gestión ágil: Teoría del Cambio y pensamiento evaluativo. Ministerio de Modernización. Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Presidencia de la Nación. CABA. Argentina.
- Fundación CIGOB. Guía Metodológica de medición de impacto. Metodología CiGob – Matus. Procesamiento de problemas públicos. Guía metodológica para el diseño de una estrategia de intervención sobre problemas gubernamentales. Obtenido en: <https://cigob.org.ar/cigob/wp-content/uploads/2015/06/Guia-metodologica-CiGob-Matus.pdf>
- Hehenberger, L., Harling, A-M., Scholten, P. (2013). "A Practical Guide to Measuring and Managing Impact". Editado por la Asociación Española de Fundaciones, EUROPEAN VENTURE PHILANTHROPY ASSOCIATION. España.
- Huertas, F. (1979). El Método PES. Entrevista a Carlos Matus. CEREB. ALTADIR. Ed. 2006 Universidad Nacional de la Matanza. La Matanza, Argentina.
- Impact HUB. (2015). MANUAL DE MEDICIÓN DE IMPACTO SOCIAL. Madrid. España.
- IFC. (2015). Manual de Buena Práctica. Evaluación y Gestión de Impactos Acumulativos: Guía para el Sector Privado en Mercados Emergent Pennsylvania Ave. NW. Washington, DC.
- 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.
- Jensen, L. The Write Way, Inc. (2017). MANUAL SOBRE LA GESTIÓN BASADA EN RE-

- SULTADOS: La labor conjunta basada en la niñez. UNICEF. 3 United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, EE. UU.
- Lema, D. (2014). Introducción a Métodos Para Estimación de Impacto Económico. INTA - Instituto de Economía y Sociología (IES). CABA. Argentina.
 - Lema, D. (2020). Taller Proyecto: Evaluación de Impacto de Tecnologías y del Cambio Tecnológico. Componente Evaluación de Impacto Ex Post. INTA. CABA. Argentina.
 - Leeuw, F. and Vaessen, J. (2009). Impact Evaluations and Development Nonie Guidance on Impact Evaluation. NONIE—The Network of Networks on Impact Evaluation, Frans Leeuw, and Jos Vaessen. c/o Independent Evaluation Group. NW. Washington, DC.
 - Mantilla, R, V. (2003) Hacia un nuevo enfoque de la evaluación de impacto de proyectos de desarrollo rural. Cuadernos de Desarrollo Rural (50), Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá - Colombia.
 - Mayne, J. (2008) Contribution Analysis: An approach to exploring cause and effect, ILAC methodological brief, available at http://www.cgiar-ilac.org/files/ILAC_Brief16_Contribution_Analysis_0.pdf. Better Evaluation (2011). *Análisis de contribución* (Contribution Analysis). Translated from English to Spanish by Maria Susana Carrera Risco. From: <https://www.betterevaluation.org/approach/analisis-de-contribucion>. Ministerio alemán Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
 - Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Entre el Gobierno de la República Dominicana y el Sistema de las Naciones Unidas. (2017). Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana.
 - Medina, F. H. (2005). Taller de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas. Políticas Presupuestales y Gestión por Resultados. CEPAL - ILPES. Santiago de Chile.
 - Millan, N., Barth, I. y Varela, M. (2020) Taller de indicadores. DNA Investigación, Desarrollo y Planificación Gerencia de monitoreo y evaluación. INTA. CABA. Argentina.
 - Monroy Varela, S. E. (2017). Evaluación de Impacto ex ante de Proyectos de Investigación. Caso: Proyectos Financiados por Colciencias en Malaria en el Programa de Ciencia y Tecnología de la Salud. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ingeniería. Bogotá.
 - Moñux Chércoles, D., Aleixandre Mendizábal, G., Gómez González, F. J. y Miguel González, L. J. (2003). Evaluación del impacto social de proyectos de I+D+i: Guía práctica para centros tecnológicos. CARTIF y Departamento de Ingeniería de Sistemas y Automática (Universidad de Valladolid). Valladolid. España.
 - Moreno, A., Kondakjian, A., Ferraro, A., Finkelstein, J. Sara Ovadia, J.E., Choconi, R.G. por Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Castelli, M.J. y Tinelli, M.L. por ACRUX. (2019). Manual de métricas e indicadores para emprendimientos sustentables. ¿Por qué y cómo medir el impacto ambiental y social de tu emprendimiento? PROSESUS. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. CABA. Argentina.
 - Navarro, H. (2005). Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y programación de inversiones

- manuales 41. CEPAL. Santiago de Chile.
- Navarro, H., King K., Ortegón E., Pacheco J-F. (2006). Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza Aplicación metodológica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y Programación de Inversiones. CEPAL. Santiago de Chile.
 - Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2018). Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. PNUD. Viena.
 - Novo da Gloria Dias, R. (2010). Evaluación del impacto de los graduados de la carrera de Economía del municipio Urbano Noris en su actividad laboral. Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya". Ciudad de Holguín, Cuba.
 - Pefile S. (2010). Monitoreo, Evaluación y Valoración del Impacto. En Gestión de la Propiedad Intelectual e Innovación en Agricultura y en Salud: Un Manual de Buenas Prácticas (eds. español P Anguita, F Díaz, CL Chi-Ham et al.). FIA: Programa FIA-PIPRA (Chile) y PIPRA (USA). Disponible en línea: <http://fia.pipra.org>
 - Peersman, G. (2015) Evaluación de impacto. Mejor evaluación. Obtenido de http://www.betterevaluation.org/themes/impact_evaluation
 - Rawlings, L. B. (2009). Taller: El rol del Monitoreo en la Evaluación de Impacto. Lima. Perú.
 - Robín, S., García, B. (2019). Luces y sombras de la medición del impacto social en España. El estado de la medición y gestión del impacto social en España. ESIMPACT, España.
 - Rodríguez San Julián, E, Boni, A., Arias, B, Ballesteros J-C., Megías, I. (2014) Evaluación ex ante en Educación para el Desarrollo. Una propuesta de indicadores en el ámbito formal. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Valencia. España.
 - Rogers, P. (2014). Sinopsis: Estrategias de atribución causal, Síntesis metodológica n.º6, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.
 - Rogers, P. (2014). Sinopsis de la evaluación de Impacto, Síntesis metodológica n.º1, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.
 - Rogers, P, Hawkins, A., McDonald, B., Macfarlan, A. & Milne, C. (2015). Choosing appropriate designs and methods for impact and devaluation. Australian Government. Departement of industry, Innovation and Science. Australia.
 - Sánchez Fernández, J-L. (2009) Evaluación de Impacto de los graduados de la Carrera de Economía en su actividad laboral en el Municipio de Mayarí. Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya". Ciudad de Holguín, Cuba.
 - Serrano, E., Herrera, M., Martínez, A y Simón, J. y Diaz, A. (2018). Bases para la Evaluación de Impacto de Políticas Públicas. IAAP: Sevilla. España.
 - SNV. Measuring Impact - Metodología de Medición de Impacto Social. SNV en América: www.snvla.org/measuringimpact Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible: www.wbcsd.org/web/measuringimpact
 - Stern E. (Team Leader), Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R. (2012). Working Paper 38. Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International. Development Barbara Befani DFID, 1 Palace Street, London.

- Trujillo, R., Gómez, A. y Canales, R. (2020) Midiendo el valor del Impacto Social Empresarial. Guía de herramientas de medición y valoración del Impacto Social Empresarial. Clúster de Impacto Social - FORETICA. España.
- Vanclay, F. *et al.* (2015). Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos. Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos. BID. Disponible en www.iaia.org
- Vara-Horna, Arístides (2007). La evaluación de impacto de los programas sociales. Fundamentos teóricos y metodológicos y aplicación al caso peruano. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.
- Vedovoto, G. (2013). Tesis Doctoral: Evaluación multidimensional de los impactos de las innovaciones tecnológicas: Resultados obtenidos a partir de diferentes aproximaciones metodológicas. Barcelona, España.
- Vigo, V., Vigil, S., Sánchez, M., y Medianero D. (2018). Manual de Monitoreo y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Sostenible. Asociación Los Andes de Cajamarca. David Medianero Burga. Cajamarca. Perú.
- Weyrauch, V. (2014). Documento de trabajo grupos diálogo rural: Impactos a gran escala. Eslabones de Incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP. FIDA. Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. Chile.
- Winchester, L. (2011). Curso Internacional en Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Políticas públicas: formulación y evaluación. ILPES/CEPAL. AECID La Antigua, Guatemala.
- Winters, P., Salazar, L. y Maffioli, A. (2010). Designing Impact Evaluations for Agricultural Projects. Impact-Evaluation Guidelines. Technical Notes No. IDB-TN-198. Office of Strategic Planning and Development Effectiveness, Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Winters, P. y Rubio S.S. (2010). Evaluating the Impact of Regional Development Programs. Impact-Evaluation Guidelines Technical Notes No. IDB-TN-157. Office of Strategic Planning and Development Effectiveness, Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

2.

El Estado del Arte de la medición de impacto. ¿Dónde estamos?

Juan Jesús Hernández

Preguntas clave para guiar la lectura:

¿Quiénes promovieron las evaluaciones de impacto a nivel mundial y latinoamericano? ¿Cómo deberían ser las evaluaciones de impacto? ¿Qué organismos estatales y privados han implementado y promueven evaluaciones de impacto en Argentina?

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo introducirnos en la medición de impacto de políticas o programas públicos, a partir de explorar el estado del arte de esta disciplina, en especial en América Latina y en aquellos ámbitos que pueden ser más interesantes para el INTA.

Como punto de partida, estas páginas nos anticiparán algunos de los temas que se desarrollarán en otros capítulos. Por ello simplemente se propone responder a una pregunta sencilla: ¿Dónde estamos? Es decir, ¿en qué campo disciplinar nos adentramos cuando queremos medir el impacto de lo que hace el INTA en el sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial?, ¿Qué bibliografía deberíamos conocer? ¿Qué organizaciones han promovido el desarrollo de estas evaluaciones? ¿Qué avances se pueden destacar en América Latina y en Argentina? ¿Qué es lo específico de las mediciones de impacto y cómo podríamos distinguirlo de otras evaluaciones para poder identificar su campo disciplinar específico? Estos interrogantes, aunque no puedan ser respondidos aquí con una explicación completa o una descripción exhaustiva, son la puerta de entrada a un campo académico y de trabajo profesional en construcción al que esta publicación aporta.



El capítulo se organiza en apartados que se titulan con preguntas: ¿Quiénes están? Una aproximación al estado del arte, ¿Hacia dónde ir? Las evaluaciones en general y las mediciones de impacto en particular y ¿Dónde estamos nosotros ahora? La experiencia argentina.

¿Quiénes están?, una aproximación al estado



La evaluación de políticas públicas es un campo multi-inter-transdisciplinar al que contribuyen la sociología, la ciencia política, la economía, la matemática, entre otras.

La evaluación de lo que se hace es una práctica propia del ser humano que reflexiona acerca de las consecuencias de sus acciones; pero también es aplicada en empresas que prestan especial atención a la eficiencia de sus decisiones o en organizaciones estatales que buscan mejorar la calidad de sus políticas, mostrar al ciudadano los problemas que se solucionaron con los impuestos que pagó u obtener información que sirva para tomar decisiones.

Los antiguos egipcios hace 5000 años hacían un seguimiento regular de la producción pecuaria y de granos de su país (Zall Kusek & Rist, 2005). En la historia contemporánea, en 1920 en Estados Unidos se pueden encontrar algunos antecedentes de evaluaciones de acciones estatales (Arenas Caruti, 2019). En la década de 1960, hay algunos estudios pioneros en Canadá (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016) y, en la de 1970,

en América Latina se registran algunos debates en torno a la efectividad de políticas innovadoras para combatir la pobreza (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016), la evaluación de políticas de desarrollo rural financiadas por el Banco Mundial en Brasil y México y análisis de costo – beneficio de proyectos de inversión estatales en Costa Rica y Chile (Feinstein, 2012).

Desde la década de 1990, las teorías de la administración pública provenientes de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) propusieron efficientizar y focalizar las acciones del Estado, dotar de mayor poder a los decisores a la par de reclamarles más responsabilidad por sus resultados, promoviendo 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, pág. 15). Al poder implementarse desde la planificación, el presupuesto y la gestión, promueve y facilita las prácticas de evaluación (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016).

Las reformas que se aplicaron en el marco de la NGP no se las puede disociar del modelo neoliberal predominante a fines del siglo XX; sin embargo, en las últimas dos décadas, a pesar de que ese modelo fue cuestionado especialmente en América Latina, se profundizaron las prácticas de GpR con evaluación de políticas públicas, en el contexto del crecimiento del campo de acción del Estado que promovieron las corrientes neo-desarrollistas.

En la actualidad, **en la construcción del campo de las evaluaciones en general y de las mediciones de impacto en particular aportan instituciones diversas:**

- Organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, como las que conforman el sistema de la Organización Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y otras;
- Organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF);
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales;
- Los gobiernos nacionales, y
- La academia a través de bibliografía especializada, posgrados y congresos.

En primer lugar, son las **organizaciones intergubernamentales** las que 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 de desarrollo.

Dentro de la OCDE, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) impulsa la evaluación de impacto y propone una metodología coherente con la de la ONU. Una de sus publicaciones ha buscado superar la polisemia de conceptos que constituyen esta disciplina. Allí

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

El CAD considera que las **preguntas claves de toda evaluación deben girar en torno a:**

- **Pertinencia:** ¿En qué medida se ajustaron los impactos previstos a las necesidades de los participantes y a las prioridades?
- **Eficacia:** ¿Produjo la intervención los impactos previstos a corto, medio y largo plazo? ¿Llegaron los impactos a todos los participantes previstos? ¿Cómo contribuyó la intervención a los impactos?; ¿Cómo articuló con otras intervenciones? ¿Qué ayudó o impidió a la intervención lograr esos impactos?
- **Eficiencia:** ¿Qué recursos se han utilizado para producir estos resultados? ¿Cómo se compara esto con intervenciones similares?
- **Impactos:** ¿Qué impactos previstos, positivos y negativos, produjo la intervención?
- **Sostenibilidad:** ¿Es probable que los impactos sean sostenibles en el tiempo? (Rogers, 2014).

La **ONU**, a través de varias de sus agencias, ha realizado aportes clave a los procesos de medición de impacto. El Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG), conformado por evaluadores/as profesionales, ha brindado lineamientos técnicos.

En 2000, se sancionó un reglamento general que rige las actividades de evaluación de la ONU, con un principio básico que es el involucramiento de los países miembros para que desarrollen un Sistema de SyE.

El **UNEG** publicó en 2013 un informe con consejos prácticos sobre cómo fortalecer las capacidades de los Sistemas de SyE sobre la base del establecimiento de una GpR, cuya utilización se orienta a generar informes de desempeño, asesoramiento en la formulación de políticas y las discusiones de planificación estratégica, asesoramiento en los debates presupuestarios y de financiación y, finalmente, profundizar el conocimiento a nivel de programas para la mejora y la supervisión de la gestión (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2013).

El **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**, en base a los postulados de la UNEG y el CAD, ha elaborado bibliografía orientadora para la evaluación de sus acciones. Ellas incluyen un código de conducta para los evaluadores y obligaciones éticas para los participantes, basadas en el respeto de la dignidad y la diversidad, los derechos, la confidencialidad y la prevención del daño (Rogers, 2014).

El material de UNICEF está constituido por una serie de publicaciones referidas a los componentes de la evaluación de impacto, la Teoría del Cambio, los criterios de evaluación, los enfoques participativos, el diseño de investigación, las estrategias de atribución causal, ensayos controlados, diseños y métodos cuasi- experimentales, estudios de caso comparativos, recolección y análisis de datos, entrevistas, etc.

La **Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC)**, publicó en 2018 un manual para facilitar la incorporación del enfoque de GpR dentro del marco general de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (United Nation Office on Drugs and Crime, 2018). Esta Agencia requiere para cada uno de sus programas una evaluación intermedia cada 4 años y una evaluación final dentro de los 6 meses anteriores a la culminación de las intervenciones que esta oficina apoya en los distintos países.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030, son una iniciativa impulsada por la ONU que consta de 17 objetivos y 169 metas comunes para el desarrollo mundial.

El **Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD)**, como guía para la evaluación de sus acciones, también ha publicado un manual basado en la GpR (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009).

El **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)**, por su parte, solicita a todos los organismos que acceden a su financiación que cuenten con directrices y métodos claros de evaluación que identifiquen las responsabilidades dentro de las estructuras institucionales, que el proceso sea planificado, imparcial e independiente de la formulación e implementación, que sea transparente y que la información y las conclusiones a las que se arribe sean utilizadas. (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2015, pág. 18).

Los criterios que el FIDA pide que se tengan en cuenta en las evaluaciones de los programas son: el impacto que han generado sobre la disminución de la pobreza rural (en concreto sobre los ingresos y activos de los hogares, sobre el capital humano, social y el empoderamiento, sobre la seguridad alimentaria y la productividad agrícola y sobre el fortalecimiento de instituciones y políticas), los resultados del proyecto y otros criterios (tales como la igualdad de género, la innovación, la gestión de recursos naturales y la adaptación al cambio climático), logros generales del proyecto y el desempeño tanto del FIDA como de los gobiernos participantes (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2015).

La **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)** también ha hecho aportes en este mismo sentido. Por ejemplo, aportan al estado del arte de la disciplina los trabajos de Armijo (2011), Navarro (2005) y Arenas Caruti (2019). Este último, de reciente publicación, consigna los primeros antecedentes, los elementos, las etapas y los tipos de evaluación con recomendaciones prácticas para su implementación.

En segundo lugar, se pueden mencionar los aportes de algunos **organismos multilaterales de crédito**.

El **Banco Mundial** publicó recomendaciones y pasos para constituir y fortalecer sistemas nacionales de SyE que solicita aplicar a los países que reciban sus fondos (Zall Kusek & Rist, 2005). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también pide evaluaciones de impacto de los proyectos que financia. Para ello, ha publicado abundante bibliografía sobre conceptos generales, metodologías y técnicas de recolección de datos. Además, cuenta con un repositorio que permite acceder a los informes de más de 200 evaluaciones realizadas.

Se puede acceder al listado completo de la bibliografía y las evaluaciones del BID desde el siguiente enlace: <https://www.iadb.org/es/topics-effectiveness-improving-lives/evaluacion-de-impacto>

El **CAF**, por su parte, tiene un programa de capacitación y apoya con recursos humanos y financieros evaluaciones de impactos en países latinoamericanos.

En tercer lugar, **ONG's internacionales especializadas** suelen ofrecer consultorías externas sobre medición de impacto a los organismos estatales o entidades del sector privado. Su financiación proviene de fondos filantrópicos, de la cooperación internacional o del cobro de sus servicios.

Un ejemplo es la **"Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto" (3ie)**, que apoya con subvenciones y asesoramiento técnico evaluaciones de impacto a países subdesarrollados. Tiene oficinas en Nueva Delhi, Londres y Washington y sus tres principales aportantes son la Fundación Bill y Melinda Gates, el Reino Unido a través del Departamento de Desarrollo Internacional y la Fundación William y Flora Hewlett. El "Ridie", que depende de ella, es su registro de evaluaciones de impacto y, junto con otras publicaciones, está disponible en su portal web.

Se puede acceder a la página web de esta organización desde el siguiente enlace:

<https://www.3ieimpact.org/>

Un segundo ejemplo es la **Asociación Española De Fundaciones "European Venture Philanthropy Association" (EVPA)**. Recientemente, ha publicado una guía que sintetiza prácticas de medición de impacto generadas en diversos países y propone una metodología de cinco pasos que tienen coincidencia con las propuestas que hace la Unión Europea. Está dirigida principalmente a personas y organizaciones que se plantean realizar una inversión social o la gestión de proyectos sociales financiados por otros; aunque también pueden ser utilizadas por departamentos de Responsabilidad Social (RS) de empresas, funcionarios, etc. (Hehenberger, Harling, & Scholten, 2015).

La EVPA propone cinco pasos:

- a) Establecimiento de objetivos
- b) Análisis de los agentes involucrados
- c) Medición de resultados, impactos e indicadores
- d) Verificación y valorización del impacto
Seguimiento y presentación de resultados. (Hehenberger, Harling, & Scholten, 2015, pág. 16)

El tercer caso que puede mencionarse dentro de este grupo es **Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)**, que es una red de profesionales orientada a las evaluaciones de políticas para reducir la pobreza. Colabora con gobiernos, otras ONG's y organizaciones internacionales. Tiene sedes en Europa, Asia, África y América Latina.

Se puede acceder a su portal web desde el siguiente enlace

<https://www.povertyactionlab.org/es>

En cuarto lugar, se deben mencionar las **experiencias nacionales**. 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, pág. 8).

Por su parte, a los **países en vías de desarrollo** frecuentemente se les solicitó realizar evaluaciones de impacto como condición para acceder a fondos provenientes de la cooperación internacional, apoyo de organismos de asistencia al desarrollo o programas de las Naciones Unidas como los mencionados anteriormente.

Como bien destaca Navarro (2005), 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.



En América Latina, los avances más importantes en la constitución de un Sistema de SyE han ocurrido a nivel del gobierno nacional o de gobiernos sub-nacionales en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Brasil (Aquilino, 2020; Navarro, 2005). Sin embargo, aún no existe en nuestra región una práctica generalizada de evaluación de los resultados de la política pública y la evaluación generalmente se limita al monitoreo de indicadores físicos y financieros (Navarro, 2005).

En **México**, se pueden mencionar algunos avances académicos a través de posgrados y publicaciones, evaluaciones de diseños de programas, algunas mediciones de impacto y la creación, en 2006, de un Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y, en 2008, de un órgano local similar en el Distrito Federal. El sistema ha crecido aceleradamente sin lograr consolidar su integralidad, calidad y utilidad debido a que se evalúa sólo una parte de la gestión del programa, suele faltar la verificación en campo de la información institucional y la utilización de los resultados es baja (Cardozo Brum, 2015).

Colombia, a principios de la década de 1990, estableció por ley nacional un sistema de evaluación de políticas denominado “Sinergia”. Costa Rica, por su parte, creó un organismo similar con apoyo del BID. Chile introdujo indicadores de desempeño y la evaluación de programas del gobierno en base a revisiones del marco lógico (Feinstein, 2012).

Según Castro (2015), **en América Latina se pueden mencionar tres momentos en la evolución de las prácticas de evaluación de políticas.**

- **En las décadas desarrollistas de mediados del siglo XX**, se organizaron ámbitos de generación de información para la toma de decisiones basadas en estadísticas provenientes de auditorías, seguimientos y supervisión del cumplimiento de normas y procedimientos.
- **En la década de 1990**, en el marco de las reformas del Estado impulsadas por el Consenso de Washington, se capacitó a funcionarios públicos y se generaron órganos para el monitoreo y valorización de resultados en el marco de las teorías de la NGP y del proceso de achicamiento y privatización de funciones estatales.
- **Ya en el nuevo siglo**, en Latinoamérica se incorporó a las empresas privadas y a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de evaluación,

“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, pág. 25).

En cuanto a la evaluación de impacto en ciencia y tecnología (CyT) **en nuestra región**, se puede mencionar el trabajo de Baruj, Brito y Pereyra (2016) que incluye una descripción de las metodologías disponibles y de diversas experiencias latinoamericanas, con especial referencia al FONTAR en Argentina.

El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) es una herramienta para financiar proyectos dirigidos al mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica, que otorga la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Estos autores destacan que el mayor obstáculo a la evaluación de impacto en CyT es la dificultad en el acceso a datos fiables, sistematizados y actualizados, tanto de quienes acceden a los programas a evaluar como de quienes quedan fuera y pueden constituir los grupos de control para las mediciones de impacto. También resaltan que los estudios realizados se centran en la evaluación de resultados (sin incluir el diseño ni los impactos ulteriores), principalmente utilizando métodos econométricos (aunque hay algunas de carácter cualitativo y otras sobre retornos económicos) y, por lo general, no se encuentran impulsados por los organismos gubernamentales que lideran el sistema.

Vedovoto (2013) analiza las experiencias emprendidas por algunas organizaciones dedicadas a la investigación rural como la Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (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 quinto lugar, en el **ámbito académico**, la evaluación se ha convertido en un campo de gran vitalidad, con intensos debates disciplinarios, teóricos y metodológicos. Se pueden encontrar congresos y cursos de posgrado a nivel internacional y una serie de publicaciones como las mencionadas, generalmente apoyadas por organizaciones internacionales, más que por iniciativa de autores particulares.

Sin embargo, no se ha generalizado en todos los países, ámbitos sectoriales y organizaciones de gobierno y la disciplina académica tampoco ha unificado su lenguaje ni su corpus teórico: “Puede afirmarse que el escenario actual, aún requiere la consolidación de su institucionalización y una mayor utilización de sus resultados en el diseño y la implementación de políticas y programas públicos.” (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016, pág. 8)

La literatura científica no ha considerado suficientemente las redes de políticas y su complementariedad, que se manifiestan en sus impactos y dificultan la atribución de causalidad específica a una única intervención.



Además, todavía se deben integrar mejor los análisis políticos a los técnicos para “desterrar la ilusión de una administración tecnocrática donde la evaluación es considerada como una herramienta para hacer más científica la política pública y para combatir los demonios y la irracionalidad de la vida política” (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016, págs. 27-28).

En este sentido, el FIDA llama la atención sobre un problema para evaluar las intervenciones, especialmente en el sector agropecuario,

“No obstante, la atención cada vez mayor que se presta al impacto, hasta ahora no se ha alcanzado un consenso acerca de las metodologías aceptadas que permitan atribuir con rigor el impacto de las intervenciones de desarrollo a factores o causas determinados. Por un lado, algunos investigadores instan a analizar rigurosamente la causalidad a través de mediciones cuantitativas del impacto y recomiendan el empleo de pruebas de control aleatorias y otros métodos experimentales y no experimentales... como la “regla de oro” para evaluar el impacto. Por otro lado, estos métodos presentan serias limitaciones en entornos de desarrollo complejos e inestables, y su aplicación es costosa y demanda una gran cantidad de conocimientos técnicos y datos.” (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2015:21)

A pesar de esas dificultades identificadas para llevar adelante una auténtica medición de impacto, el FIDA sostiene que los evaluadores, cualquiera sea la metodología que utilicen, deben pensar “¿qué habría pasado si no se hubiera realizado la intervención?” (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2015, pág. 21).

El insuficiente desarrollo de las teorías y las experiencias de mediciones de impacto de políticas públicas se debe, entre otras razones, a que muchos gobiernos las consideran costosas, prolongadas en el tiempo, de alta complejidad técnica, con resultados potencialmente delicados o controversiales políticamente y en un escenario de escasez de datos precisos, de recursos económicos y de profesionales capacitados (Vara-Horna, 2007). Al respecto, se señala que,

“Se observa la existencia de polémicas no resueltas en los ámbitos académicos y de los organismos internacionales con respecto a la adopción de modalidades metodológicas de los diseños experimentales, así como sobre la validez de los resultados de enfoques alternativos. Más allá de los claros beneficios que dichas evaluaciones tienen para atribuir resultados a una determinada intervención pública, es importante destacar que los diseños deben incorporar dimensiones históricas y contextuales referidas al desarrollo de los programas.” (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016:24-27)



De esta manera, el análisis comparativo de diversas experiencias internacionales nos muestra que no existe un modelo único en la manera de institucionalizar la función de evaluación en el ámbito estatal, sino una multiplicidad de alternativas y diseños que se ajustan a las particularidades político-institucionales del Estado, a las capacidades de la sociedad para procesar sus problemas y a la disponibilidad de recursos analíticos suficientes (Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016).

¿Hacia dónde ir? Las evaluaciones en general y las mediciones de impacto en particular



La posibilidad de analizar en qué medida las acciones desarrolladas por una determinada organización modifican las condiciones previas, determinadas en el análisis de una situación inicial, es fundamental para poder reorientar las planificaciones institucionales, organizar la generación de capacidades y brindar información precisa al conjunto de la sociedad.

Para hacer una evaluación de impacto es necesario disponer de metodologías que permitan evaluar en qué medida las acciones institucionales han modificado las condiciones previas, aportando a la resolución de problemas y aprovechando las oportunidades identificadas.

En la evaluación de políticas y programas, podemos diferenciar el monitoreo que puede darse en forma continua durante la ejecución del proyecto para detectar deficiencias, necesidades u obstáculos posibles de ajustar, de la evaluación intermedia que indaga sobre las condiciones que pueden facilitar o impedir el logro de objetivos en un momento específico y de la evaluación de impacto que se realiza al final del proceso (Billorou, Pacheco, & Vargas, 2011:25).

Arenas Caruti (2019) define a la **evaluación de políticas o programas públicos** como,

“Una investigación que busca resolver preguntas sobre temas de políticas públicas, como, por ejemplo, los efectos de la política, si se han logrado los objetivos planteados, si las alternativas definidas son las correctas, si hay otras alternativas posibles de implementar, si se han usado correctamente y eficientemente los recursos, si se ha implementado correctamente lo diseñado, entre otros.”

“Al ser una investigación, la evaluación requiere de rigurosidad científica, es decir, debe contar con criterios de objetividad y usar metodologías probadas e información válida, de manera que los juicios de valor resultantes de la evaluación estén basados en evidencias que permitan responder de manera técnica y precisa a las interrogantes que se establezcan en la evaluación.” (Arenas Caruti, 2019:14)

A su vez, menciona diferentes **tipos de evaluación**:

- **Evaluación de diseño:** cuyo objetivo es fundamentar y justificar la existencia de un programa, aportando información sobre la problemática que lo originó y su pertinencia como alternativa de solución;
- **Evaluación de procesos:** Su objetivo es detectar los puntos críticos en la ejecución de las actividades que componen los procesos de un programa, de manera de proponer mejoras que influyan en la calidad y cantidad de los bienes y servicios que produce, afectando al logro de los resultados;
- **Evaluación de la gestión:** que tiene el objetivo de detectar los puntos críticos y proponer las mejoras necesarias en la operación y organización de un programa desde el punto de vista institucional, para contribuir a mejorar la calidad y cantidad de la producción y los resultados obtenidos del programa;
- **Evaluación de productos:** para conocer las fortalezas y debilidades de los atributos de los productos (bienes o servicios) entregados por los programas, con el fin de mejorar los niveles de producción y su calidad;
- **Evaluación de resultados:** Su objetivo es verificar si el programa ha logrado los resultados esperados en la población o área objetivo, si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor;
- **Evaluación costo / beneficio:** con el fin de identificar si los beneficios atribuibles exclusivamente al programa son superiores a sus costos o, en su defecto, si los objetivos se consiguen con el mínimo costo posible, y
- **Evaluación de impacto:** cuyo objetivo es verificar en la población o área objetivo si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor y si el cambio detectado es atribuible a la intervención y en qué grado lo es. Lo que se busca verificar es la "causalidad" de la cadena de valor del programa y medir el grado de "exclusividad" de los resultados obtenidos gracias al programa. (Arenas Caruti, 2019, págs. 33-34).

De manera que un Sistema de SyE desarrollado debe contar con diferentes tipos de evaluación, de los cuales la de impacto tiene su especificidad y resulta la de mayor complejidad:

"Este tipo de evaluación busca comprobar y medir en qué grado los resultados obtenidos en un grupo personas o un sector de la sociedad son consecuencia directa y exclusiva de la ejecución del programa. Pretende comprobar que el programa logra el resultado esperado y "cuánto" de ese resultado es posible atribuírselo (...) Es una profundización de la evaluación de resultados (...) Requiere el uso de técnicas complejas de recolección y análisis de información, que permitan aislar los efectos de otras variables (...) Este tipo de evaluación se realiza principalmente con técnicas cuantitativas, específicamente técnicas econométricas, con modelos experimentales y cuasi experimentales y el uso de "grupos de control" y de "tratamiento" para identificar los efectos independientes." (Arenas Caruti, 2019:137).



La evaluación de impacto no puede aplicarse sobre todas las políticas públicas en cualquier momento. La bibliografía coincide en que debe analizarse la “evaluabilidad” para ver si es posible una medición de impacto y, en caso afirmativo, cuál sería la metodología más apropiada, teniendo en cuenta la disponibilidad de datos, los recursos económicos, humanos y materiales disponibles, la posibilidad de realizar técnicas experimentales o cuasi experimentales, la existencia de un tiempo prudencial para que puedan evidenciarse cambios fruto de la intervención pública, entre otras cuestiones (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2015; Arenas Caruti, 2019).

Además, se señala que los países que han logrado desarrollar sistemas de evaluación tienen la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto de manera integral y sistémica; y no quedarse simplemente en observar procesos o productos.

¿Dónde estamos nosotros ahora? La experiencia argentina



En Argentina no se encuentra aún consolidado un Sistema de 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, pág. 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, sólo 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 complete el ciclo de diseño – implementación – evaluación – retroalimentación para el nuevo diseño. La carencia de una entidad independiente que asuma este proceso lo deja a merced de la voluntad política coyuntural, de la discontinuidad de las decisiones y de las apreciaciones partidarias que pueden carecer de objetividad acerca de las políticas que sus funcionarios han creado e implementado.



En el país, la función de evaluación todavía se encuentra 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. Por su parte, 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 de la Nación. 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 muy 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** con los objetivos de:

- promover la institucionalización de la evaluación en la Administración Pública Nacional (APN);
- diseñar metodologías y herramientas de evaluación susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales;
- desarrollar capacidades para el diseño e implementación de diversos tipos de evaluación de programas y proyectos, y
- evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la APN.

En el marco de este Programa se ha publicado un **Manual de Base para la Evaluación de Políticas Públicas** y se ha conformado un Banco de 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, pág. 15)

En ese Banco se pueden encontrar evaluaciones intermedias, de gestión, de resultados y de impacto. Dentro de estas últimas, se pueden mencionar las del Plan Nacer, 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)

Las publicaciones de ese Banco muestran el predominio de indicadores físico – financieros, de desempeño y, en menor medida, de resultados. La función de evaluación sigue dependiendo de cada programa y es impulsada generalmente por requerimientos de organismos internacionales que los financian. Se evidencia, además, una escasa 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, pág. 23).

Se puede acceder a ese banco desde el siguiente enlace <https://www.argentina.gob.ar/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/bancodeevaluaciones>

Dentro de las evaluaciones de resultados y de gestión disponibles en el Banco de Evaluación de Políticas Públicas se encuentra la cartera de proyectos regionales 2006 y 2009 desarrolladas en el ámbito del Centro Regional Tucumán-Santiago del Estero del INTA a la que se puede acceder desde el siguiente enlace https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_conjunta_de_resultados_y_gestion_tucuman_santiago_del_estero.pdf

La evaluación completa de este plan, financiada por el Banco Mundial, fue publicada por Celhay, Gertler, Giovagnoli y Vermeersch (2015) y se puede acceder a ella desde el siguiente enlace https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/efectos_de_incentivos_monetarios_temporarios_en_la_provision_de_servicios_de_salud_en_el_largo_plazo.pdf

El BID realizó la evaluación de este programa. A la publicación se puede acceder desde el siguiente enlace https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_de_apoyo_a_la_innovacion_y_la_competitividad.pdf

Estas evaluaciones de impacto de políticas laborales fueron apoyadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y están disponibles en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_de_impacto_en_la_insercion_laboral_de_los_beneficiarios_de_los_cursos_sectoriales_de_formacion_profesional.pdf y https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/macroeconomia_empleo_e_ingresos.pdf



El gobierno nacional, durante la presidencia de Mauricio Macri, sancionó la ley de Acceso a la Información Pública que incluyó la publicidad de las evaluaciones, la ley de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso y el decreto del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación implementado por SIEMPRO en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Además, aumentó el número de oficinas dentro de los ministerios con funciones de monitoreo y evaluación y el Ministerio de Modernización lanzó el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC) y el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), ambos orientados a medir el desempeño de los organismos públicos. Sin embargo, no se sancionó una ley marco ni se redujo el presupuesto disponible para el sector público en general, incluidas las actividades de evaluación (Aquilino, Rubio, & Laffaire, 2020; Acuña, Martínez Nogueira, Rubio, & Potenza, 2016).

A su vez, en el Congreso de la Nación, entre 2010 y 2017 se presentaron cinco proyectos de ley para la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, pero ninguno obtuvo tratamiento legislativo (Aquilino, 2020).

La GpR, sin embargo, ha avanzado en muchos organismos del Estado, en forma más o menos sistemática. En el INTA, tenemos algunos ejemplos interesantes en este sentido en diversos procesos de planificación y evaluación institucionales que se desarrollarán en el capítulo siguiente.

Algunas provincias también lograron desarrollar capacidades en GpR con el apoyo de los organismos internacionales, como Córdoba y Tucumán, y otras desarrollaron sistemas de monitoreo y evaluación de políticas puntuales, como Santa Fé (Aquilino, 2020).

En los últimos años, los avances a nivel sectorial en las provincias se han centrado en el diseño de planes estratégicos territoriales. En algunos casos, éstos pueden brindar indicadores que sirven de línea de base a la evaluación de políticas, pero sus agendas no han estado centradas en este objetivo ni tampoco su tiempo de maduración e implementación ha permitido medir sus propios impactos.

En algunos municipios existen también experiencias en el mismo sentido. El programa “Rafaela Evalúa” constituye un ejemplo de un sistema de seguimiento y evaluación a nivel municipal para medir resultados e impactos y dotar de transparencia a la gestión pública.

Dentro de las ONG nacionales, una de las que más ha contribuido a las evaluaciones de políticas públicas es el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que ha apoyado técnicamente varias mediciones de impacto y tiene estudios disponibles que fortalecen esta disciplina a nivel del país. CIPPEC ha realizado evaluación de impacto en programas como “Mil Días” del Municipio de San Miguel, “Centros de Actividades Juveniles” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y “Plan del Norte” de la Provincia de Santa Fe” (CIPPEC, 2020).

Para ampliar información sobre planes de este tipo se puede leer Schweitzer y otros (2017) y se puede acceder a algunos planes de desarrollo territorial desde el siguiente enlace <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/planes-provinciales>



En síntesis, para trascender los esfuerzos individuales y fragmentados, los especialistas en la materia destacan la urgencia de un ente rector del Sistema de SyE. Aquilino, Rubio y Laffaire (2020) sostienen que es necesario impulsar una agencia rectora que integre y coordine las funciones de evaluación en toda la APN y que dependa de la JGM. Dicha agencia debería definir los parámetros de evaluabilidad, desarrollar capacidades y garantizar la calidad de las investigaciones.

Se puede acceder desde el siguiente a las publicaciones e informes de mediciones de impacto del CIPPEC <https://www.cippec.org/proyecto/imppacto-evaluaciones-independientes/>

Por su parte, Acuña y col. (2016) también señalan que la agencia rectora de los Sistemas de SyE debe estar coordinada desde alguna instancia del Poder Ejecutivo, como en otras experiencias internacionales, pero existen diversos mecanismos que pueden garantizar la independencia de las evaluaciones mediante consejos o participación institucionalizada de actores externos, como expertos o representantes de ámbitos académicos, miembros del parlamento y otros organismos de control.

Conclusiones



Este capítulo ha pretendido introducirnos a la evaluación de impacto desde un recorrido por el estado del arte académico e institucional, tanto en los países desarrollados como en los latinoamericanos, con especial foco en Argentina. A lo largo del recorrido se ha destacado la especificidad de la medición de impacto como un tipo de evaluación que presenta una mayor complejidad.

El desarrollo de un Sistema de SyE en Argentina es una tarea importante a emprender tanto para superar los esfuerzos individuales y fragmentados, como para generar una cultura de la evaluación, mejorar la calidad de las decisiones, la rendición de cuentas a la sociedad y, en última instancia, aportar al desarrollo nacional y a la mejora de la calidad de vida de la población.

El campo disciplinar de la evaluación de políticas públicas, en general, y de las mediciones de impacto, en particular, todavía se encuentra en construcción. La atribución de causalidad o de exclusividad de los impactos de una política o una red de ellas, demanda un debate sobre los métodos posibles. Además, la existencia de datos fiables y completos y la capacitación e independencia de los evaluadores son condiciones indispensables que suelen no estar presentes para iniciar procesos de evaluación.

En este marco, queda mucho por trabajar para el desarrollo de esta disciplina y, tanto este capítulo como los siguientes, pretenden aportar en este sentido.

Bibliografía

- Acuña, C., Martínez Nogueira, R., Rubio, J., & Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en Argentina. Sentido, actualidad y perspectivas* (Vol. Documento de Trabajo N° 13). Buenos Aires: IIEP.
- Acuña, C., Martínez 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.
- 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. (marzo de 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.
- Armijo, M. (2011). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES / CEPAL.
- Baker, J. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1996). *Indicadores de Diagnóstico, Seguimiento, Evaluación y Resultados. Elementos conceptuales para su definición y Aplicación*. Santa Fe de Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo / Fondo Especial Japonés.
- 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.
- Billorou, N., Pacheco, M., & Vargas, F. (2011). *Guía para la evaluación de impacto de la formación*. Montevideo : OIT / Cinterfor.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2018). *Introducción a la evaluación de impacto para la gestión pública*.
- Cardozo Brum, M. (2015). Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México. *Studia Politicae*, 135-162.
- Carugati, M. I. (2019). *Medición de la innovación en el sector agropecuario. Experiencia argentina*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información Científica y Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Castillo, V., Ohaco, M., & Schleser, D. (2014). *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Castro, V. (2015). Evaluación de políticas públicas: contexto, tendencias y desafíos para la realidad argentina. *REVIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 19-34.
- Celhay, P., Gertler, P., Giovagnoli, P., & Vermeersch, C. (2015). Long-Run Effects of Temporary Incentives on Medical Care Productivity. *Policy Research Working Paper(7348)*.
- CIPPEC. (2020). *CIPPEC20*. Obtenido de *Cómo funciona imPPacto*, el banco de evaluaciones de CIPPEC: <https://www.cippec.org/como-funciona-imppacto-el-banco-de-evaluaciones-de-cippec/>
- Di Filippo, M., & Mathey, D. (2008). *Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- FAO. (2019). *Estadística. Indicadores de la seguridad alimentaria*. Obtenido de <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.XPp3jhZKjIU>
- Feinstein, O. N. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público*, 41-52.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2015). *Manual de evaluación*. Roma: Palombi & Lanci Tipografía srl,.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica* (Segunda ed.). Washington: Grupo Banco Mundial y BID.
- Grupo de Evaluación de Naciones Unidas. (2005). *Normas de evaluación en el sistema de*

- Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas.
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. (2013). *Desarrollo de capacidades nacionales de evaluación. Consejos prácticos para fortalecer los sistemas nacionales de evaluación*. UNEG - ONU.
 - Hehenberger, L., Harling, A.-M., & Scholten, P. (2015). *Guía práctica para la medición y gestión del impacto*. Asociación Española de Fundaciones.
 - Instituto Nacional de la Administración Pública. (2018). *Curso Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*. Buenos Aires.
 - INTA - Resolución Consejo Directivo INTA 2017-1127. (s.f.).
 - Marín, R. (2006). *Monitoreo y evaluación. Desarrollo de indicadores*. Cali: Universidad de Cali.
 - Martínez Nogueira, R. (2016). *La evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
 - Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de programas y proyectos de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
 - Niremberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
 - OECD. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OECD Publications.
 - Ortega-Cerda, M. (2010). Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 14, 53-77.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados del desarrollo*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
 - Rogers, P. (2014). *Sinopsis de la evaluación de impacto*. Florencia: UNICEF - ONU.
 - Sarandon, S., & Flores, C. (2009). Evaluación de la sustentabilidad en agroecosistemas: una propuesta metodológica. *Agroecología*(4), 19-28.
 - Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P., & Carena, M. (2017). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. *Área*(23), 25-37.
 - United Nation Office on Drugs and Crime. (2018). *Manual Gestión Basada en Resultados (RBM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Viena: UNODC - ONU.
 - 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.
 - Villaveces, J. L., Orozco, L. A., Olaya, D. L., Chavarro, D., & Suarez, E. (2005). ¿Cómo medir el impacto de las políticas de ciencia y tecnología? *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 2(4), 125-146.
 - Villavicencio Seminario, R. (2009). *Apreniendo a sistematizar. Las experiencias como fuente de conocimiento*. Lima: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
 - Zall Kusek, J., & Rist, R. (2005). *Manual para gestores de desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá: Banco Mundial.

3.

Reflexiones sobre la evaluación de la gestión Institucional

Julio César Catullo

Alejandro Ernesto Curto

Matías José Martínez

Pablo Andrés Curarello

Preguntas clave para leer el capítulo:

¿Cuál ha sido la evolución en la planificación institucional?
¿Hemos logrado aprendizajes en los procesos de gestión institucional? ¿Cuáles fueron los cambios en los últimos 35 años?

Un poco de historia



A partir de la **recuperación democrática de nuestro país**, al igual que otros organismos nacionales, el INTA fue intervenido en diciembre de 1983 y fue designado el Ing. Agr. Carlos López Saubidet cuya gestión, de acuerdo con Albornoz (2015), se caracterizó como *“fuertemente innovadora y de una gran apertura institucional”*. La nueva gestión buscaba la democratización de la organización y la participación de actores externos e internos, plasmando su idea fuerza en esta nueva propuesta de cambio. La nueva institucionalidad propuesta en el Decreto 287/86 contemplaba 3 ejes principales: Regionalización-Descentralización, Participación e Integración, los cuales modificaron el funcionamiento y organización institucional en forma significativa y que continúa vigente hasta nuestros días.

Uno de los elementos que caracterizaba los diagnósticos de dicha época era que el accionar de la investigación del Instituto se encontraba atomizado en numerosos trabajos individuales, valiosos, pero sin posibilidad de compararlos, ni priorizarlos, a la vez que la extensión rural quedaba reducida a la *“relación interpersonal entre el extensionista y el productor”* sin organicidad ni planificación y separado de la investigación. En síntesis, la dispersión de las acciones carecía de una planificación conjunta global (Habich, 1985).



El cambio producido en esa etapa de la vida del INTA merece destacarse, no sólo por restituir las prácticas democráticas al interior de la institución, sino por haber ideado e implementado un salto organizativo superador (llamado INTA II) que descentralizó algunas funciones y parte del poder, amplió la participación de actores regionales, modificó mecanismos de la lógica burocrática centralizada y propuso nuevas modalidades de articulación entre lo público y lo privado, no obstante las funciones críticas quedaron en el nivel nacional (como el presupuesto, el gerenciamiento del personal y los procesos de planificación)

El **último decenio del siglo XX** encontró a nuestro país sumergido en las consecuencias dejadas por la hiperinflación, la inestabilidad económica y la ruptura de los equilibrios macroeconómicos. En dicho contexto, surgió un proceso de planificación que consolidó el Plan de Tecnología Agropecuaria (PLANTA) iniciado a raíz del Decreto 287/86. Es necesario recordar que, hasta ese momento, el proceso de planificación del INTA se realizaba a través de Planes de Trabajo (individuales) y Labores Complementarias. Los planes estaban coordinados por Programas Nacionales, organizados por las principales cadenas agroalimentarias (Hortalizas, Cereales, Frutales, Carnes, entre otras) y por disciplinas (Suelo, Sanidad Vegetal, Recursos genéticos, etc.).



La elaboración del PLANTA permitió priorizar e integrar las actividades del INTA y constituyó un importante esfuerzo de planificación y coordinación a través del cual se trató de responder a la realidad del país, con una visión más federal. Dicho plan definió los cuatro objetivos institucionales de esa época: Eficiencia Productiva (expansión de la producción); Diversificación (ampliación

de mercados); Sostenibilidad (de la producción) y Equidad (que los beneficios del cambio tecnológico fuesen accesibles a todos los sectores). Es importante remarcar la incorporación de los términos Sostenibilidad y Equidad como objetivos directos del accionar institucional.

El PLANTA definió los grandes lineamientos a nivel nacional, a través de los Programas de Ámbito Nacional (PAN), mientras que cada Centro Regional debía elaborar su Plan de Tecnología Agropecuaria Regional (PLANTAR) cuyos objetivos debían ser definidos por los Consejos Regionales. El PLANTAR incluía las acciones a desarrollar por los Programas de Ámbito Regional (PAR). Los PAR debían dar respuestas a problemas y oportunidades locales e incluía acciones de Investigación Aplicada, Transferencia y Extensión. Cada Centro Regional debía elaborar un diagnóstico para priorizar las actividades, que eran finalmente aprobadas por el Consejo de Centro. Los PAN, por su parte, estaban orientados a la generación de conocimientos básicos y tecnologías que incluían acciones que abarcaban más de una región y, por su carácter nacional, eran aprobados por el Consejo Directivo.

La estructura programática resultaba en 15 PAR (uno por cada Centro Regional) mientras que los PAN se dividían en tres tipos: de Investigación Aplicada (Cereales y Oleaginosas, Frutales, Hortalizas, Cultivos Industriales y Forestales, y Producción Animal I y II), Recursos (Clima y Agua, Suelos, Recursos Naturales y Recursos Genéticos) y de Investigación Fundamental y Estratégica (Biotecnología, Salud Animal, Fisiología y Patología Vegetal, Agroindustria y Estudios Económicos y Sociales). Cada programa se dividía en subprogramas o áreas, totalizando 49. Finalmente, el PLANTA dejaba abierta la posibilidad de su revisión periódica de acuerdo con los cambios de contexto nacional e internacional y los objetivos institucionales. Luego se consolidó en muchos Centros Regionales la construcción de proyectos regionales orientados a brindar soluciones en los diferentes sistemas productivos predominantes, sobre la base de diversas estrategias de extensión rural, de experimentación adaptativa y de capacitación, entre otras. También aquí se visualizaban enfoques diferenciales que orientaban las actividades hacia la investigación o hacia la extensión, de acuerdo con el estilo de gestión de cada Centro Regional.

Este modelo de planificación, amparado en una fuerte impronta tecnológica, separaba los ámbitos nacionales y regionales; los acuerdos de distribución presupuestaria no resultaban sencillos y aunque las fórmulas empleadas incluían varios indicadores socio-productivos y poblacionales, sistemáticamente privilegiaban a la región pampeana que, por otra parte, seguía concentrando las mayores capacidades institucionales.



El deterioro institucional hacia fines de la década de los '90 tanto por la pérdida de la autarquía como por el insuficiente presupuesto y el deterioro salarial, llevó una de las peores crisis que nuevamente acompañó a lo vivido por el conjunto de la sociedad argentina y estalló en diciembre de 2001.

La **crisis económica y social de principios de siglo XXI** profundizó las desigualdades, consolidó la exclusión, aumentó el desempleo, incrementó la pobreza, esparció la indigencia por todo el territorio, desarticuló la industria nacional y desintegró los espacios regionales, provocando la crisis económica, social y cultural más profunda que haya experimentado el país hasta ese momento.

Nuevamente la crisis impactó en el INTA, pero esto generó oportunidades de repensar su visión y misión estratégica. Los debates y reflexiones internos generaron una vez más la necesidad de implementar cambios sustanciales en tres ejes sustantivos sobre la concepción de país: territorio, conocimiento y organización. La reconstrucción de la institucionalidad del Estado y de sus organizaciones garantizando la gobernabilidad exhortaba a recrear valores, ideales y acciones que apresuraran los procesos de innovación y se volviera al sendero de desarrollo. Como afirmó el Director Nacional en ese momento: “los cambios debían ser más profundos en la génesis de las instituciones” (Bocchetto, 2008).

Dichos cambios paradigmáticos se plasmaron en el Plan Estratégico Institucional (PEI): “El INTA que queremos” 2005-2015. Este modelo de planificación estratégica nacional integró el accionar institucional sobre la base de un modelo de gestión (matricial) complejo, costoso en tiempos, que implicaba una transformación cultural importante de sus dirigentes y que, aún hoy, requiere consolidarse. El cambio sustantivo y altamente virtuoso fue que el INTA se reencontró así con el desarrollo y su real motivo de creación.



Los objetivos en esta etapa fueron la competitividad, la sostenibilidad ambiental y la equidad social sobre tres ejes de intervención: las cadenas productivas, las eco-regiones y los territorios. En dicho período el INTA consolidó su estructura organizacional, con el desarrollo, estabilización y formación de sus recursos humanos, presupuestos crecientes y una mayor inserción en Latinoamérica, legitimando ante la sociedad su compromiso con el desarrollo. Sólo basta mencionar el impacto que tuvieron las 10 megamuestras denominadas INTA Expone, recorriendo las grandes regiones de nuestro país entre 2004 y 2015, que además le devolvieron a su personal la mística y el orgullo de formar parte del INTA.

El nuevo Plan Estratégico Institucional 2015-2030 convalidó el trayecto institucional, definiendo que la innovación exige transponer las fronteras institucionales, creando espacios de articulación que promuevan la integración de capacidades y competencias científico-tecnológicas, demandando un amplio y sostenido esfuerzo de organización y coordinación interinstitucional con actores público-privados.



Esta sintética reseña de los últimos 35 años demuestra que el INTA se ha caracterizado como un organismo complejo que ha evolucionado por la interacción entre las motivaciones externas e internas y sus capacidades humanas y estructurales. Las motivaciones externas sobrevienen de la sociedad, del marco político y de su correlato presupuestario, mientras que las internas responden a los intereses e ideologías de su capital humano, a su deseo de contribuir al bienestar del país y al avance de la ciencia y la tecnología.

Simultáneamente, el modo de organizar el conjunto de capacidades institucionales para responder a los desafíos emergentes sigue girando sobre la gobernanza en las diferentes modalidades que han tensionado la distribución presupuestaria en los últimos 35 años. El enfoque matricial propuesto a partir del PEI 2005-2015 no termina de consolidarse en la Institución en todas las escalas de gestión. En organizaciones públicas de la dimensión del INTA conviven dos estrategias simultáneas. Las estrategias deliberadas son las que fueron

definidas formalmente en su Plan Estratégico, mientras que las estrategias emergentes son las que resultan de las decisiones operativas de cada miembro de la organización y que, en ocasiones, pueden diferir entre sí, generando brechas en el modelo de gestión, en la obtención de resultados e impactos.



Es evidente que persisten problemas y miradas organizativas que se reiteran a lo largo del tiempo y es por eso que resulta imprescindible instalar mecanismos y dispositivos de aprendizaje efectivos, liderazgos participativos e instrumentos de monitoreo y evaluación del impacto de la estrategia institucional. Encontrar un equilibrio entre la diversidad de estilos y modalidades gerenciales y el logro de los resultados institucionales emanados de la estrategia nacional requiere innovación, pero, sobre todo, decisión política.

Algunos aprendizajes



Una constante en la gestión que podríamos señalar como una primera lección aprendida, es que el "HACER" habitualmente ocupa casi todo nuestro tiempo y es insuficiente el espacio dedicado a reflexionar sobre el modo en que alcanzamos los resultados, si ello fue posible, y mucho menos en la inversión que resulta de las evaluaciones de procesos, resultados e impacto.

En las organizaciones públicas del tamaño y la complejidad del INTA ha sido poco frecuente aprender de nuestras prácticas y de nuestro sistema de seguimiento/monitoreo y evaluación.

Existen antecedentes valiosos en diferentes épocas sobre el retorno de las investigaciones en algunos temas específicos (pérdidas de cosecha, variedades de trigo, el análisis del programa CAMBIO RURAL, entre otros). Muchos de estos análisis buscaban legitimar la utilidad del INTA en tiempos de embates, intentos de privatización y fuertes reducciones presupuestarias. En forma permanente la Unidad de Auditoría interna realiza diferentes evaluaciones de gestión y de resultados a las estructuras y a los instrumentos programáticos cuyo destino es el propio Consejo Directivo del INTA. Cabe destacar entre 2009 y 2010, el proceso de autoevaluación seguido de la evaluación externa propiciada por el MINCYT y la propuesta de mejora elaborada con la colaboración de la Universidad de Campinas.



Sería útil preguntarnos, ¿cuáles fueron los impactos o los cambios que todos estos procesos estimularon? ¿Cuál es la utilización que la Institución hace de esas evaluaciones?

En el mismo sentido, ¿podemos interrogarnos sobre las evaluaciones o los aprendizajes del PEI 2005-2015? ¿O si fue posible evaluar correctamente el Plan de Mediano Plazo 2015-2020? En ambos casos encontramos marchas y contramarchas que evidencian la volatilidad a la cual estuvo sujeta la Institución para garantizar los acuerdos alcanzados en sus documentos estratégicos.

¿Cuáles son los dispositivos necesarios para conjugar los tiempos que requiere construir conocimientos junto con los actores socio-productivos, con las legítimas necesidades políticas, siempre acotadas y de corto plazo? ¿De qué manera ajustamos el foco de los instrumentos programáticos a los cambios vertiginosos de contexto, sin generar inmovilizaciones e incertidumbres? ¿Qué mecanismos se requieren para enfrentar a un entorno cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo? ¿Qué lecciones hemos aprendido en todos estos años?

“La cultura se come a la estrategia, en el desayuno” es una frase atribuida a Peter Drucker¹ y en este sentido pareciera que la cultura organizacional persiste y permea estructuras y personas, aun considerando el evidente cambio generacional. Existen algunas evidencias empíricas de la escasa utilización de nuestros documentos estratégicos de mediano y largo plazo. Sin dudas podremos encontrar diferentes explicaciones que justifican su desconocimiento o su obsolescencia, pero ello constituye una parte del problema, porque si bien es cierto que, para alcanzar las metas, resulta imprescindible utilizar correctamente las herramientas de planificación estratégica, ello solo no alcanza. Es decir, la inercia en la manera de hacer las cosas, obstaculiza la implementación de la estrategia.

No solo necesitamos contar con el Plan Estratégico, es imprescindible que las personas que tienen que ejecutarlo se comprometan con el cambio de la cultura organizacional, entendida como el conjunto de experiencias, hábitos, costumbres, creencias y valores que caracterizan a una organización y tiene tanta fuerza que puede hacer fracasar el mejor diseño estratégico.

Es por eso que para alcanzar las metas se requiere rediseñar las modalidades de gestión, cambiar el comportamiento y luego como consecuencia cambiaremos algunos hábitos y conductas que darán resultados diferentes.



Por supuesto que muchos de los valores que han caracterizado a la Institución a lo largo de su historia deben ser preservados y transmitidos a los más jóvenes. Sin embargo, para que la cultura no sea un impedimento para la Estrategia sino un facilitador, será necesario poner en práctica procesos de formación y capacitación gerencial específicos a partir de las experiencias previas (que tampoco han sido evaluadas en su impacto institucional) con la colaboración de otros organismos especializados.

El seguimiento, el monitoreo de los efectos, la evaluación y la sistematización de las experiencias, conforman un circuito del aprendizaje organizacional para la gestión estratégica que nos permitiría generar conocimiento útil para la institución. La interpretación crítica de los procesos posibilitaría extraer aprendizajes y a partir de allí, la generación de nuevos conocimientos. ¿No sería útil establecer que la gerencia institucional se ocupe de reflexionar y evaluar su propia gestión, al momento de concluir sus mandatos? Es muy habitual la personalización de los ciclos de gestión, y de este modo, la organización se priva de un proceso continuo de mejora. Convengamos que esto no es exclusivo del INTA, pero sin dudas el conocimiento acumulado se desperdicia.

¹ No hay evidencia que Peter Drucker haya dicho o escrito explícitamente estas palabras, que se encuentran por primera vez en Thomas W. Lloyd (2000), Management. Dryden Press

Si compartimos que el conocimiento es *“la capacidad para relacionar de forma altamente estructurada, datos, información y conocimiento de un determinado objeto, que permiten actuar efectivamente sobre éste en base a un determinado valor y contexto”* podemos acordar que **la gestión del conocimiento como plantea Stiglitz (1998), tiene por objetivo desarrollar sinergias dentro del sistema, y ello se basa en 4 aspectos fundamentales:**

- i. aprender a aprender (...y a desaprender)
- ii. apropiación social del conocimiento
- iii. fortalecer las competencias en las personas y en las organizaciones y
- iv. gestionar con prospectiva estratégica hacia procesos sustentables de desarrollo

Todas las personas poseemos conocimientos tácitos que son de difícil decodificación, y se manifiestan a través de cómo hacer las cosas a partir de la experiencia, en el desempeño y en la capacidad de dar respuestas eficaces ante los desafíos cambiantes. Uno de los bienes intangibles de mayor valor en las organizaciones, es el conocimiento tácito de su capital humano, y ello no sólo conforma una fuente permanente de innovación, sino que *“obliga”* a las organizaciones a incentivar las formas de explicitar dicho conocimiento. De este modo, **la gestión del conocimiento en las organizaciones requiere administrar mejor el conocimiento tácito y su transformación en explícito.** Para ello, la organización requiere hacer esfuerzos importantes para almacenar, circular y gestionar las competencias de quienes participan en esa realidad. El riesgo de no hacerlo es que se puede perder uno de los principales factores que impulsan la innovación. Desde el punto de vista de la organización, el aprendizaje institucional nos permite adquirir y aplicar los conocimientos, técnicas, valores, creencias y actitudes que incrementan el desarrollo de una organización. En otras palabras: reunir de una nueva forma, los componentes del conocimiento institucional pre-existentes para reconstruirlo y ser más eficaces en el incierto mundo que nos toca vivir.



El proceso de aprendizaje involucra numerosos procedimientos que identifican esquemas comunes entre la información, su vinculación con marcos referenciales preexistentes, la experiencia acumulada, los paradigmas en juego y la capacidad que tenemos las personas en asociar experiencia con conocimiento.

Una organización basada en el aprendizaje es aquella que *“aprovecha toda la fuerza intelectual, los conocimientos y la experiencia de que dispone para evolucionar continuamente en beneficio de todos los involucrados -tanto internos como externo-”* (Mayo y Lank, 2000). Por su parte, Senge (2002) define la *“Organización que Aprende”* como la Institución, que se puede rehacer, revitalizar y renovarse en forma sostenida, no por decreto u órdenes ni por reglamentos, sino tomando una orientación de aprendizaje. En definitiva, la gestión del conocimiento se refiere a la capacidad de aprender y generar conocimiento nuevo o mejorar el que existe. En una organización del Estado, como el INTA, debemos avalar el fortalecimiento de la capacidad de aprender de nuestros grupos de trabajo, y abonar el capital intelectual organizacional para beneficio de la toda la sociedad. Las personas que integran las organizaciones adquieren un papel activo y central, pues el conocimiento nace, se desarrolla y cambia en ellos. Los planes estratégicos exigen del compromiso y participación activa de todos los colaboradores, a fin de construir el conocimiento necesario para alcanzar las metas prefijadas.



La movilización de los equipos de trabajo y de las redes, la generación de confianza, el desarrollo de espacios compartidos, la definición de roles y responsabilidades, la planificación conjunta, el seguimiento/monitoreo permanente y la socialización de la información son necesarios y fundamentales para alcanzar un resultado razonablemente exitoso en la gestión, logrando los impactos que la sociedad necesita.

Hoy los gerentes y dirigentes públicos se enfrentan a escenarios cada vez más complejos, que surgen de la diversidad de problemáticas actuales (productivos, ambientales, climáticos, financieros, energéticos, sociales, institucionales, sanitarios, etc.), cuyas soluciones no se encuentran en los manuales, recetarios o protocolos. Además (como si esto fuera poco), la definición de los problemas depende de las diferentes perspectivas, lecturas de la realidad y valores de quienes efectúen dichos diagnósticos. Schumacher (1978) llamaba problemas “divergentes” a aquellos en que, cuanto más conocimiento experto se posee, más respuestas diferentes se obtienen. Con lo cual, la definición de la estrategia se hace cada más compleja.



Por último, la subjetividad juega un rol importante, ya que “observamos las cosas no como son, sino como somos” (El Talmud). Esto nos obliga a diseñar intervenciones multidisciplinares que incorporen el aprendizaje y motive a los actores públicos a asumir enfoques dinámicos y plurales. En síntesis, necesitamos evaluar permanentemente porque sólo podemos aprender de aquello que evaluamos.

¿Para qué evaluar?



Existe una tendencia creciente que intenta un cambio en el enfoque clásico, ya que las evaluaciones de impacto forman parte de una agenda más amplia de formulación de políticas públicas basadas en la evidencia. La idea es centrarse en los resultados no solo para la rendición de cuentas sino para re-orientar el diseño y las decisiones en las políticas públicas, pero sobre todo para el aprendizaje.

La evaluación de impacto pretende responder a una pregunta específica de causa y efecto: ¿Cuál es el efecto causal de un Plan, Programa o Proyecto (PPP) en los resultados previstos? Esta pregunta incorpora una dimensión causal importante. Se centra únicamente en los cambios directamente atribuibles a la acción/intervención del PPP o de alguna innovación específica.



Desde la perspectiva del desarrollo rural, impacto es el cambio en la vida de las personas (analizado objetivamente a partir de ellas mismas y desde sus propias percepciones, incluyendo sus subjetividades y creencias) luego de la intervención del PPP y el cambio en su entorno que favorezca la sostenibilidad (en sentido amplio). La evaluación es la valoración sistemática de un PPP y puede medir el diseño, la implementación y los resultados. Los

objetivos son determinar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y los cambios generados.

Una de las mayores críticas que recibe la extensión rural es la falta de evaluaciones concretas y esto no es solo problema del INTA. Sin dudas las dificultades son numerosas, empezando porque el concepto de extensión es polisémico y tiene diversas concepciones, funciones enfoques y estrategias.



Así entonces, la evaluación de este tipo de servicios se puede focalizar en los efectos directos (cambios) en las relaciones entre los actores, las cadenas de valor, los ingresos, la producción, el acceso a derechos, recursos y mercados, el empoderamiento, el grado de vinculación, el cuidado ambiental de las prácticas, la eficacia organizacional, ¡hasta la felicidad de la población! Pero casi siempre, al igual que en la evaluación de las agendas I+D+i, nos falta construir una línea de base sobre los impactos esperados y es por ello que ha sido muy difícil cuantificar los efectos de las intervenciones y además los cambios de contexto modifican permanente los supuestos originales y lo complejiza más aún.

Entonces podríamos preguntarnos: ¿para qué evaluar? Y en todo caso, ¿qué evaluar?



Podemos evaluar para medir, para comprender o para aprender y todos esos objetivos son importantes: medimos para comparar, comprendemos cómo los resultados logrados impactan en la finalidad de PPP y podemos mejorar nuestro proceso de aprendizaje colectivo.

¿Es posible pensar en evaluar el impacto del INTA en las diferentes dimensiones? En principio resulta casi imposible, porque no existe una Argentina sin el INTA. Lo contrafactual no es posible para evaluar a todo el INTA, pero sí es posible para los productos y efectos que genera su accionar, es decir es posible realizar evaluaciones parciales y en este sentido resulta imprescindible avanzar en diferentes niveles de evaluaciones de los procesos de gestión y de análisis de decisiones que fueron tomadas en contextos muy diferentes y que han tenido impactos importantes: solo a modo de ejemplo; el esquema de regionalización vigente desde 1986; la política de fortalecimiento de transferencia y extensión o el impacto del ProFeder; los modelos de participación social y su rol; la política de formación y selección de RR HH; el sistema de evaluación de desempeño, entre otros, siguen pendientes.



Si bien hoy aún es complicado adentrarse en la evaluación multidimensional de impacto del INTA, existen experiencias desarrolladas por la institución que muestran la posibilidad de medir impacto en el INTA y asumir a la gestión por impacto como nueva modalidad gerencial.

Algunos avances



Ante los escenarios cada vez más complejos que enfrentan los gerentes y dirigentes públicos, urge tomar decisiones basadas en evidencia y reorientar los recursos y la acción pública desde el análisis de los resultados de los cambios producidos atribuibles a la institución. Como se dijo anteriormente, aludiendo a la frase de Peter Druker *“la cultura se come a la estrategia”*, para alcanzar las metas se requiere rediseñar las modalidades de gestión, asumir los retos de la gestión de conocimiento al estilo que plantea Stiglitz, junto a los desafíos de construir y gestionar con la sociedad procesos de creación de impacto.

Bajo la premisa de que *“si no se mide no se aprende y tampoco se puede mejorar”*, fueron surgiendo en los últimos años diferentes estrategias, tanto deliberadas como emergentes, para evaluar el impacto de diferentes acciones del INTA.

Por el lado de las estrategias deliberadas, forman parte de la Cartera Programática 2019 del INTA dos proyectos disciplinares (PD I208 y PD I222) que se enfocan en conformar equipos, formar recursos humanos, validar metodologías y desarrollar estudios de evaluación de impacto.

PD I208: Diseño e implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA.

PD I222: Evaluación de Impacto de Tecnologías y del Cambio Tecnológico.

Por el lado de las estrategias emergentes, se han ido desarrollando distintas experiencias que fortalecen la capacidad de aprendizaje institucional para la evaluación de impacto, e instaurando algunos espacios dedicados a reflexionar sobre el modo en que alcanzamos los resultados, si fue posible producir los cambios deseados y qué efecto tuvo en la sociedad dicha transformación de la realidad. Dentro de estas estrategias contamos con algunas experiencias significativas como la del Centro Regional Entre Ríos (CRER), casos de adaptación e implementación de la metodología de Balance Social de la Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), el estudio de los efectos de las tecnologías implementadas por ProHuerta, evaluaciones sobre proyectos puntuales desarrolladas por el Centro de Investigación en Economía y Prospectiva (CIEP) y otras unidades del INTA.

A continuación, se presentan algunas de las experiencias institucionales que generaron aprendizajes que se consideran significativos para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación orientado a impacto.

La experiencia del CRER

El INTA comprende 15 Centros Regionales en la amplitud del territorio nacional, esta distribución geográfica de la institución facilita la regionalización de la identificación de problemas y oportunidades. De esta manera se descentraliza la lectura de la realidad territorial, y específicamente, de la productiva. Así, es imprescindible que el monitoreo y la evaluación respeten las realidades territoriales para alimentar la captura de datos e información de las transformaciones generadas desde INTA. Esta retroalimentación tiene implícito el proceso de aprendizaje institucional y de mejora continua, visión de la cual hace eco la experiencia del CRER promoviendo la rendición de

cuentas ante la sociedad al mismo tiempo que refleja la heterogeneidad de los territorios.

Esta iniciativa parte del supuesto de que todas las acciones institucionales están contenidas en proyectos. En este sentido, el CRER conformó un equipo de evaluación de impacto dependiente de la Asistencia Regional de Planificación, Seguimiento y Evaluación, encargado de la mejora continua de los instrumentos programáticos, tanto internos como externos. La propuesta se basó en tres pilares: la identificación adecuada de problemas u oportunidades, con líneas de base que dimensionen esos problemas y permitan la construcción de indicadores (INTA CRER 2017); el seguimiento-monitoreo de los proyectos (Grancelli y col. 2012; Curto y col. 2018) y, finalmente, la evaluación como aporte al aprendizaje, a la retroalimentación y a la “rendición de cuentas” (INTA CRER 2017).

El primer inconveniente, y el más frecuente, surgió a partir de la insuficiente información generada y sistematizada para los procesos de evaluación ex ante -línea de base- y en especial los ex post -indicadores de efectos o resultados y de impacto-. La experiencia recogida señala que no basta con acumular información o generar los indicadores, también es importante alimentar esos indicadores durante la ejecución de los proyectos para dimensionar y estimar el valor de esos cambios producidos. Otro aprendizaje relevante fue que la reconstrucción de información implica pérdidas de precisión o estimaciones que pueden conducir a desvíos.

Si bien queda un largo camino por recorrer en nuestra Institución para instalar una cultura de la evaluación, existen evidencias de iniciativas en diversos Centros Regionales que dan cuenta del valor de incrementar dichos procesos (Martínez y col., 2019; Martínez y Curto, 2019a; Martínez y Curto, 2019b; Martínez 2019).

La adaptación del Balance Social de Embrapa

Al igual que las propuestas anteriores, el Balance Social de Embrapa tiene por finalidad informar a la sociedad que hace la Institución con los recursos que el Estado le asigna. Se trata de un instrumento estratégico creado para evaluar y demostrar el papel de la investigación y la extensión agropecuaria como un esfuerzo estratégico del país. A partir de un análisis multicriterio basado en las percepciones de técnicos y beneficiarios, se valora los cambios en el desempeño socioeconómico ambiental de unidades agropecuarias producidos por la incorporación de una tecnología y se estiman los efectos potenciales sobre el desarrollo de una región (Embrapa, 2008)

Esta metodología de trabajo es práctica, sencilla y rápida de aplicar. Se basa en el estudio de caso, por lo cual, cada resultado es válido en sí mismo. Su dificultad radica en adaptar las herramientas de evaluación provistas por Embrapa asociadas a cada dimensión de análisis a la realidad institucional. Al contemplar un gran número de indicadores, brinda una valoración del impacto bastante completa. Para calcular el diferencial de cambio que da cuenta de la magnitud del impacto, compara la situación previa, sin tecnología o con la tecnología que reemplaza, versus la situación con la nueva tecnología. De esta manera, se genera información sobre cuáles son los aspectos de la innovación tecnológica a seguir desarrollando para mitigar los impactos negativos identificados y potenciar los impactos positivos. (Embrapa, 2008)

Las técnicas de análisis a partir del cual se construye el Balance Social son una herramienta útil para mostrar los impactos de las investigaciones institucionales sobre el SAAA. Desde la Dirección Nacional Asistente (DNA) Planificación, Seguimiento y Evaluación en articulación con la DNA Transferencia y Extensión del INTA se ha adaptado el Sistema de Evaluación Ponderada de Impacto Ambiental de Actividades Rurales (SEPIA) para analizar el impacto de la gestión socioeconómica de las producciones intensivas en áreas urbanas y peri urbanas. A su vez, en el marco del Proyecto Específico Superación de Brechas tecnológicas, perteneciente a la Cartera Programática INTA 2013, se evaluaron innovaciones tecnológicas a través del instrumento AM-BITEC-AGRO (componente del Balance Social), un ejemplo de ello es el estudio de evaluación de impacto en las dimensiones ambiental, social y económica sobre la tecnología de riego por goteo utilizado para la producción de aceitunas en la provincia de Catamarca.

Los Efectos de las tecnologías implementadas por ProHuerta

Esta iniciativa del INTA busca indagar en las percepciones que tienen los beneficiarios de los procesos de innovación tecnológica acerca de los efectos que identifican por la adopción de dichas tecnologías. Es una propuesta de enfoque multidimensional (productiva, económica, socio-organizativa y sanitaria/ ambiental) y valoración participativa. Busca fortalecer el aprendizaje institucional para mejorar la gestión de los Proyectos Especiales del Programa ProHuerta. Por impacto se entiende el cambio de estado en alguna de las dimensiones de la unidad productiva familiar a partir de la incorporación de la tecnología provista por el programa. A su vez, también se analizan los efectos producidos en la comunidad a partir de la adopción tecnológica y su contribución al desarrollo del territorio.

Si bien este tipo de estudio no contempla un diseño de evaluación para analizar la atribución de causalidad, es muy útil para valorar los cambios identificados en las condiciones de vida de los beneficiarios y genera aprendizajes para explorar nuevos caminos para la toma de decisiones basadas en evidencia sobre la incidencia de la implementación de tecnologías. Un camino que permite la estimación agregada de indicadores para el análisis de estrategias de intervención transversal a distintos territorios, brindando un panorama general sobre los cambios producidos en relación a un programa de cobertura regional/ nacional.

Evaluación de Impacto de la Ciencia y Tecnología

Dentro de los estudios de investigación desarrollados por el CIEP, se destaca la evaluación de impacto de proyectos de desarrollo agrícola, donde se valora aportar evidencia empírica sobre el impacto económico causado por mejoras en la infraestructura rural (camino, electrificación, etc.) y la validación de dicha propuesta metodológica de base empírica para el análisis de atribución causal. A su vez, se validó metodología para la estimación cuantitativa del impacto sobre la productividad agropecuaria de la investigación pública en ciencia y tecnología calculando tasas internas de retorno y ratios beneficio costo (2019); y para la evaluación ex ante del impacto a partir análisis multicriterio (2020).

Por otro lado, desde la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) INTA Alto Valle, se creó experiencia en diseños de evaluación de impacto retrospectiva aplicada al análisis del control de *Carpocapsa* en la fruticultura de Río Negro y Neuquén. Esta iniciativa propició una metodología para la medición del impacto de las acciones del INTA sobre el SAAA basada en el análisis conjunto de desencadenantes y acciones necesarias para solucionar un problema identificado a partir de una innovación tecnológica. Dichas acciones deben construirse coordinadamente con los actores público-privados atendiendo a los principales conflictos y oportunidades de acuerdo. A su vez, los principales desencadenantes identificados explicitan la Teoría del Cambio y los eslabones de incidencia posibilitando un análisis de brecha de atribución.

Desde la DNA Planificación, Seguimiento y Evaluación se promovieron ámbitos de reflexión sobre la práctica institucional para la mejora de la gestión del INTA, como la propuesta de diseño de un sistema integrado de evaluación orientada a la innovación y con enfoque territorial (2013) y de la institucionalización de la evaluación de impacto tomando como estudio de caso al INTA (2005), cuyos aprendizajes se plasmaron en diversos documentos institucionales e informes técnicos.

Reflexiones Finales

¿Cómo seguimos? Nuestra Institución posee enormes desafíos socio-técnicos y tiene la misión de contribuir con innovaciones que mejoren la vida de las personas, de su alimentación, la productividad de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales, con cuidado ambiental y equidad social. A fin de cultivar la evaluación de impactos en la cultura organizacional es importante incrementar las capacidades para que todos y todas se sientan parte de dicho proceso (cada uno/a dentro de su área específica). Paralelamente será necesario desarrollar estrategias que faciliten que la cultura del impacto se instale en todos los niveles. Es común encontrar que la focalización esté puesta en los resultados (de la investigación o de la extensión), pero ello no es suficiente, ya que se requiere aumentar la cultura de la planificación, del seguimiento y de la evaluación, en una gestión profesional y responsable que agregue valor y que permitan identificar las estrategias y las interacciones que fomentan nuevas prácticas y cambios en el comportamiento.

La investigación y la extensión contribuyen colaborativa y solidariamente a la obtención de impactos y es necesario respetar la diversidad de perfiles y enfoques y para ello es importante implementar espacios de diálogos reflexivos, lo más interdisciplinarios posibles, sobre nuestro rol y el impacto que la sociedad espera y merece, fortaleciendo diariamente las capacidades para construir visiones compartidas de cambio y el diseño de estrategias colaborativas, reuniendo lo que nunca debió estar separado: investigación y extensión. En forma paralela, el desarrollo de las personas (“personas interesadas en personas”) es un tema central para alcanzar la calidad y el talento de cada integrante de la Institución, de ese modo podrá desplegarse y desarrollar los conocimientos y el interés en reconocer y detectar los verdaderos cambios que nuestro trabajo produce.

Bibliografía

- Albornoz, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS10 (29): 41-64.
- Arnozis, P.; Bedascarrasbure, E.; Mirassou, S.; Monti, E.; Portillo, J. & Trebino, H. (2013). El diseño de un sistema integrado de evaluación orientada a la innovación y con enfoque territorial: El caso del INTA Argentina. En Evaluación 2013: “Las prácticas de evaluación en el siglo XXI”, 27ª Conferencia Anual de la Asociación Americana de Evaluación, 14 al 19 de Octubre 2013, Washington, DC – USA.
- Barth, I. & Gargicevich, A. 2012. La orientación a los efectos como innovación procedimental de planificación y seguimiento para el desarrollo rural: lecciones aprendidas en el INTA. AADER 2012. Concordia, Entre Ríos, Argentina. 15 p.
- Bocchetto, R. (2008). Innovación, institucionalidad y desarrollo: experiencias y caminos para su integración. PROCISUR – INTA-Argentina. Montevideo.
- Catullo, J.C. 2018. ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos con la EXTENSIÓN RURAL pública? XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural, AADER, UN de CUYO, Mendoza.
- Curto, A. E.; Villalba, Natalia Fernanda; Stamatti, G. M. 2018. Apoyo y seguimiento a los proyectos regionales con enfoque territorial. PRET- en el Centro Regional Entre Ríos del INTA. XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural, AADER, UN de CUYO, Mendoza.
- Embrapa (2008). Avaliação dos impactos de tecnologias geradas pela Embrapa: metodologia de referencia. Editores técnicos: Dias Avila, A. F.; Stachetti Rodrigues, G. & Vedovoto, G. L.;

- Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica. ISBN 978-85-7383-420-8.
- Gabutti, S.; Gil, G.; Lema, D.; Mirassou, S.; Morales, S.; Saucedo, M. C. & Schain, D. (2005). The Institutionalization of Impact Assessment in Argentina: The National Institute of Agricultural Technology as a Study Case. Crossing Borders, Crossing Boundaries. 2005 Joint CES/AEA Conference. Toronto, Ontario. Canada.
 - Grancelli, R.J.; Curto, A.E.; Sahda, M.A.; Villanueva, D.V. 2012. Visitas de Apoyo a las Agencias de Extensión Rural del Centro Regional Entre Ríos. INTA. Encuentro Nacional de Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable –PROFEDER–, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Pág. 96.
 - Habich, G. (1985). Consideraciones y propuestas generales sobre programación, seguimiento y evaluación de las actividades de INTA. DINAPE/INTA. Buenos Aires.
 - INTA (1990). Plan de Tecnología Agropecuaria 1990-1995. Serie Documentos Institucionales. INTA. Buenos Aires.
 - _____ (2002). Propuesta para la transformación y fortalecimiento del Sistema de Extensión y Transferencia de tecnología, Buenos Aires.
 - _____ (2004). El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional. 2005-2015. Documentos Institucionales 120. Ediciones INTA. Buenos Aires.
 - _____ (2010). INTA Expone: Megamuestras realizadas desde 2004 hasta 2008. Buenos Aires.
 - _____ (2010). Informe de autoevaluación institucional.
 - _____ (2011). Informe de la evaluación externa del MINCYT al INTA. 74 pp.
 - _____ (2015). Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015: El camino recorrido. Documento institucional. 45 pp
 - _____ (2016). PEI 2015-2030: Un INTA comprometido con el Desarrollo Nacional.
 - _____ (2016). Aprendiendo desde la práctica de gestión de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET): Reflexiones y recomendaciones.
 - _____ (2017) Regionalización, participación, descentralización e integración en el INTA, 30 años. Documento interno.
 - _____ (2017). Plan del Centro Regional Entre Ríos del INTA 2016-2020. Monitoreo y Evaluación. Cap. 7.
 - _____ (2019). Efectos de las tecnologías implementadas por ProHuerta: Estudio cualitativo sobre tecnologías en los Proyectos Especiales ProHuerta 2016. Coordinación: Luis Mosse, Verónica Carrapizo. Buenos Aires: Dirección Nacional Asistente de Transferencia y Extensión. ISBN 978-987-521-996-0.
 - Lema, D. (2017). Evaluación de Impacto Económico: de la Tasa de Retorno a la Atribución Causal Instituto de Economía – INTA. En Taller Buenas Prácticas para la Evaluación de Impacto INTA-FONTAGRO, 7 de septiembre 2017.
 - Lema, D. y Hermo, S. (2019). Impacto económico de la investigación agropecuaria en Argentina. El caso del INTA. Serie: Documentos de trabajo del CICPES. Instituto de Economía N° 01/2019. INTA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA. ISSN 1514-0555.
 - Martínez, M., Gvozdenovich, J., y Curto, A. E. (2019). Impacto productivo y económico de las terrazas como herramienta para conservación de suelo. Parte I. Buenos Aires: AAEA.
 - Martínez, M. y Curto, A. E. (2019). Propuesta de una política de desarrollo productivo como mecanismo para mejorar la recaudación impositiva con la promoción y fomento del uso de las terrazas. Parte II. Buenos Aires: AAEA.
 - Martínez, M. y Curto, A. E. (2019). Impacto de la innovación tecnológica en la cadena productiva del arroz en la provincia de Entre Ríos. Buenos Aires: AAEA.
 - Martínez, M. (2019). Propuesta de creación de consorcios público-privado para la pavimentación de caminos rurales en la provincia de Entre Ríos. Buenos Aires: AAEA.
 - Mayo, A. y Lank, E. (2000). Las organizaciones que aprenden. El poder del aprendizaje. Barcelona, Ed. Gestión.
 - Schumacher, E. F. 1978. Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara. Editorial Contretemps. 182 p.
 - Senge, P. (2002). La fuente de la quinta disciplina. Escuelas que aprenden. Caracas: Grupo Editorial Norma. 70 p.
 - Stiglitz, J. E. 1998. La economía del sector público. Columbia University (U.S.A.). Traducido por Rabasco, M. E. & Toharia, L. Universidad de Alcalá. España. 379 p.

- Thornton, R. 2014. Back Up: Memorias de gestión y debates de época en el INTA La Pampa-San Luis, Argentina. Ediciones INTA, Colección investigación, desarrollo e innovación.
- Torrado Porto, R. y Catullo, J. 2017. Extensión rural y enfoque territorial: aprendiendo en la acción con otros. Revista de la Facultad de Agronomía de LA PLATA. Vol. 116 (Número especial) Extensión Rural.
- Villarreal, P.; Mattei, S.; Villegas Nigra, M & Forchetti, G. (2010). Evaluación del impacto del Programa Nacional de Supresión de Carpocapsa en la fruticultura de pepita de los valles irrigados de la Norpatagonia. FunBaPa Ediciones, Argentina. ISBN: 978-987-26243-0-9.
- Villarreal, P.; Mongabure, A.; Borges, C. A. & Gómez Segade, C. (2018). Evaluación del impacto económico del Programa Nacional de Control y Erradicación de Mosca de los Frutos Procem Patagonia. Funbapa.
- Zain El Dín, E. (2014). Viabilidad con identidad organizacional: supervivencia y permanencia del INTA en más de medio siglo de vida. Tesis de la Maestría en Estudios Agrarios de FLACSO Argentina. Buenos Aires.

4.

Análisis sobre cómo las organizaciones comunican procesos y resultados de la evaluación de impacto

María Gabriela Capece

Preguntas guía para leer el capítulo:

¿Qué es relevante y estratégico al momento de comunicar los resultados de la evaluación de impacto? ¿Por qué es preciso adoptar estrategias comunicativas diferentes acordes al tipo de destinatarios? ¿Cómo las instituciones establecen un vínculo de comunicación con los usuarios de la evaluación de impacto? ¿Cómo contribuir a que el INTA potencie sus capacidades comunicativas internamente y hacia la sociedad desde los impactos que produce?

Introducción

La información y comunicación dentro del Plan Estratégico Institucional 2015-2030 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA, se reconocen como herramientas y espacios articuladores de gran importancia. En sintonía con los componentes identitarios de investigación y desarrollo junto a extensión y transferencia, aportan en su conjunto en la consecución de los objetivos estratégicos plasmados en la visión y misión de la organización.

La tendencia generalizada de profundizar la transparencia sobre la asignación de recursos y la consecución de los objetivos plasmados en programas y políticas públicas deviene en una mayor exigencia por parte de los destinatarios sobre información oportuna y accesible. La evaluación de impacto y la comunicación estratégica adoptada en todo su proceso, aspira a contener esa necesidad.

El propósito de este segmento es analizar y rescatar aprendizajes sobre las propuestas comunicativas que adoptan las instituciones que evalúan impacto. En primera instancia, se expone la importancia de la actividad comunicacional en el proceso de evaluación para, luego, enfocar en las experiencias de referentes internacionales, regionales y nacionales sobre el vínculo y los elementos de interacción que establecen con los usuarios. Finalmente, se retoman los conceptos y planteos más orientativos a la hora de profundizar el rol de la comunicación, en relación al enfoque de evaluación de impacto que aspira a desarrollar el INTA.

La comunicación



La comunicación en las organizaciones responde a una actividad fundamental del proceso de gestión. En relación a la evaluación de impacto, supone una herramienta para interactuar y transmitir los resultados que se forjan dentro del proceso y como resultado de la evaluación.

En el campo de la comunicación, se considera que merece el calificativo de estratégica, cuando el emisor la construye de antemano de cara al logro de los objetivos asignados, al considerar el contexto de partida, las tendencias (políticas, económicas, sociales, culturales) y, sobre todo, las posibles decisiones y reacciones de aquellos públicos receptores (Pérez González, 2008).

En un plan comunicacional, la temporalidad de su accionar se refleja en dos procesos, uno exógeno y otro endógeno.

En el exógeno, prima la dimensión informativa, en la cual se recibe y transmite información. Es considerada una comunicación de tipo instrumental.

Bajo el término endógeno, se aspira a crear un proceso dinámico tendiente a la construcción de relaciones, donde las estrategias comunicativas fortalecen el sentido de pertenencia en un contexto de transparencia (Iriarte, 2013).



El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA en su Manual de Evaluación (2015) distingue a la comunicación como un desarrollo dinámico que forma parte del proceso de evaluación de principio a fin, en constante retroalimentación. La divulgación, asociada a la difusión de resultados es una parte de la misma, permitiendo transmitir los aprendizajes obtenidos del proceso y la aceptación de las recomendaciones.

La comunicación en la evaluación de impacto

Entre los principales **objetivos relacionados a la comunicación para las organizaciones que realizan evaluaciones de impacto se destacan:**

- Rendición de cuentas, en relación a la asignación eficiente de recursos cuyos retornos sociales sean los mayores posibles;
- Transparencia hacia los destinatarios y a nivel interno entre los participantes del proceso, favoreciendo la responsabilización y retroalimentación;
- Aprendizaje y readecuación, búsqueda de la innovación en el proceso;
- Fomento de la institucionalización y formalización del enfoque;
- Generar confianza, mantener el incentivo, favorecer el posicionamiento de la institución en relación a este tipo de estudios.



Otro objetivo destacado visualiza a las evaluaciones de impacto como repositorios de conocimiento, que contribuyen a generar una base de evidencia global sobre el desempeño de una gama de reformas de programas y políticas. Ello permite acumular evidencia y explorar nuevas interrogantes que favorezcan el rediseño de futuros trabajos. Lo descrito, se facilita cuando el conocimiento es compartido y ampliamente divulgado al fomentar el ciclo de intercambio y cooperación entre quienes realizan evaluaciones, los sujetos de estudio y quienes utilizan el aprendizaje en la configuración de programas y políticas.

En atención a la divulgación de resultados, que se constituyan como insumo estratégico en la conformación de políticas públicas, el material desarrollado por organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y el FIDA, destacan la **importancia de proporcionar información organizada, oportuna y fácilmente accesible**. Asimismo, se recomienda que el equipo de evaluación contemple, desde las primeras etapas de planificación, las estrategias de comunicación y divulgación asociadas a un presupuesto.

Si bien la difusión de resultados en sí es relevante, también cobra importancia socializar los resultados de productos intermedios como insumos analíticos que se sucedan en el transcurso del estudio, ya que sirven de retroalimentación para el mismo programa u otros.

En relación a los destinatarios, se distinguen al menos tres grupos primarios a donde se orientan las conclusiones de una evaluación de impacto (BID, 2017):

El personal y administradores involucrados en el programa específico que se evalúa;

Los responsables de las políticas de alto nivel que utilizarán la evaluación para fundamentar las decisiones de financiamiento y de diseño de las políticas, y

La comunidad de práctica que, en términos amplios, abarca la comunidad académica, la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación) y los participantes en el programa. Merecen un tratamiento distinguido éstos últimos, por su relevancia y prioridad, atendiendo a la necesidad de comunicar hallazgos más sistemáticamente.



Cada uno de estos públicos tendrá diferentes intereses en los resultados de la evaluación y requerirá tácticas de comunicación elaboradas a su medida, en pos de conseguir el objetivo primordial de servir de fundamento e influir en los tomadores de decisiones.

El **Manual de Base para la Evaluación de Políticas Públicas Argentina (2016)**, aporta a la identificación de los receptores de información clave, a diferente escala territorial como ser cargos políticos, planificadores, gestores, destinatarios de la política, en el ámbito nacional, provincial y/o municipal.



Adicionalmente, según quienes sean los receptores de la información generada, se definen y distinguen cuáles serán los instrumentos y procedimientos a utilizar. La planificación de este aspecto conlleva identificar los canales y mensajes necesarios en relación al público objetivo de la información.

Otro aspecto central es determinar **qué comunicar en cada momento**, para lo cual se distinguen tres fases.

La **Fase 1 de difusión inicial del propósito de evaluación**, da a conocer a los actores implicados el inicio del proceso por medio de los procedimientos de comunicación interna ya establecidos.

La **Fase 2 de ejecución y seguimiento de la evaluación**, está dirigida a la comunicación de los resultados intermedios y del estado de ejecución de los trabajos. Se trata de un proceso interno.

Finalmente, la **Fase 3 de comunicación de resultado y conclusiones de la evaluación**, se da en un ámbito interno y externo.

En relación a las temáticas con fuerte presencia en las agendas de desarrollo, discusiones políticas y la opinión pública, externalizar el producto de recomendaciones derivadas de las evaluaciones de impacto, generan un efecto positivo en términos de incidencia política efectiva (Aquilino, N.; Estévez, S. 2015).

Experiencias de las organizaciones



Las organizaciones internacionales y regionales que realizan evaluaciones de impacto llevan a cabo diferentes prácticas comunicativas con el propósito de asegurar, principalmente, la transparencia en el proceso de evaluación y contribuir a la generación de conocimiento asociado.

A continuación, se describen prácticas relacionadas al proceso de comunicación **para identificar patrones de comportamiento, similitudes y diferencias entre dichas experiencias.**

En el **ámbito internacional**, la institución **Abdul Latif Jameel Poverty Action Plan (J-PAL)** está orientada a la evaluación de impacto de programas destinados a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes de América Latina y el Caribe. El sistema destaca en la realización de evaluaciones aleatorizadas para influir en el desarrollo de políticas públicas. En materia de comunicación y difusión de resultados, cuenta con una página web con algunos contenidos traducidos al español, inglés y francés, donde se ofrece acceso directo a las evaluaciones en curso y finalizadas catalogadas por sector, tipo de intervención y país. Además, pone a disposición recursos de investigación para desarrollar capacidades en los tomadores de decisiones sobre cómo utilizar y generar evidencia rigurosa proveniente de evaluaciones de impacto. Además, cuenta con un apartado sobre perspectivas políticas, donde rescata aprendizajes de las evaluaciones de impacto aleatorizadas sobre políticas públicas.

La **Iniciativa Internacional sobre Evaluación de Impacto (3ie)**, financia evaluaciones formativas y de impacto de los programas de desarrollo en países de ingresos bajos y medios. Realiza un conjunto de estudios por sector, en lugar de evaluaciones puntuales, que se centran en deficiencias prioritarias sobre la base de datos empíricos. Dichos estudios se abordan mediante diseños metodológicos basados en la Teoría del Cambio que utilizan el método contrafactual, incluyendo la perspectiva de desigualdad de género. En pos de mejorar la calidad y transparencia de la investigación sobre evaluación, la 3ie desarrolla un Registro de Evaluaciones del Impacto del Desarrollo Internacional (RIDIE) para estudios que buscan estimar rigurosamente impactos causales de un programa. Aspirando a conformar un registro prospectivo, investigadores y evaluadores incorporan información durante todo el proceso: desde la etapa previa a realizar el análisis, actualización sobre avances del estudio y posterior conclusión del mismo. Busca así conformar un repositorio de acceso libre, a fin de posibilitar que evaluaciones de impacto influyentes e innovadoras puedan ser replicadas.

Reconocido en su trayectoria, el **Banco Interamericano de Desarrollo** tiene en su portal web asociado a la evaluación de impacto, un espacio que incluye apartados sobre diseño, implementación, recolección de datos, análisis y disseminación; esto la conforma como una de las plataformas más esquemáticas, de fácil acceso y comprensión para aquellos que se inician en el enfoque. Permite así contar con detalle sobre las metodologías de evaluación adoptadas por sector, herramientas estadísticas y credibilidad con lecturas del comité de ética y ciencia abierta. Además, contiene modelos de formularios para distintos ámbitos, guías y gestión de datos para proceder al análisis y validación. En cuanto a la disseminación de resultados, se ofrece una amplia gama de instrumentos según destinatarios y canal, abarcando informes de evaluación, documentos de trabajo, artículos y notas de política.

El **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)** evalúa la obtención de resultados asociados al desarrollo rural, a través de una Oficina de Evaluación Independiente (IOE). Allí se encuentra el informe anual sobre resultados e impacto de las actividades llevadas a cabo por el FIDA. Adicionalmente se condensan espacios que exponen sobre metodología, evaluaciones en cada uno de sus estados y la promoción del conocimiento mediante libros y co-publicaciones. En consonancia con el sector, la **Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)**, también cuenta con una publicación anual de Balance Social donde explicita técnicas de aplicación y promueve la internacionalización del enfoque de evaluación de impacto mediante talleres de formación y acompañamiento.

En la **esfera regional**, el **Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)** destaca en su itinerario formativo sobre evaluación de impacto, con el propósito de fomentar el uso de este enfoque y la experimentación social como herramienta de gestión pública. Impulsa el aprendizaje mediante plataformas virtuales de cursado para distintos niveles y complementa con material audiovisual sobre convocatorias y eventos.

En **Argentina**, el **Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia – CEPE**, perteneciente a la Universidad Torcuato Di Tella, realiza estudios de investigación aplicada sobre programas con impacto social mediante evaluación de evidencia. Cuenta con seis programas de investigación:

1. Evaluación de Impacto;
2. Presente y futuro del trabajo;
3. Desarrollo Económico;
4. Desarrollo Social y Educación;
5. Economía del comportamiento aplicada a las políticas públicas;
6. Impacto del cambio tecnológico.

También cuenta con un espacio de capacitación *on line* sobre proceso metodológico.



En resumen, las experiencias de las mencionadas organizaciones muestran en común la presentación de la información sobre resultados en diferentes formatos: como publicaciones (folletos, boletines, informes, entre otros) y espacios de encuentro presencial y virtual como talleres y seminarios. Adicionalmente, promueven recursos de formación que contemplan capacitaciones, manuales, software estadístico y mapas interactivos, buscando una exposición clara de la metodología empleada. Finalmente, los espacios de difusión periódica y actualización constante, informan sobre el estatus de las evaluaciones en curso y finalizadas utilizando distintos medios como canales web, boletines impresos, *newsletter*, redes sociales, entre otros.

La difusión de las evaluaciones de impacto en el INTA, algunas consideraciones a tener en cuenta



Los componentes articuladores que conforman la estrategia institucional identifican a la información y la comunicación como parte de la gestión del conocimiento y la innovación. La distribución geográfica de la institución, integrada por 15 centros regionales, 53 estaciones experimentales y 356 unidades de extensión (PEI, 2016), abarca un territorio complejo con amplitud de variaciones en torno a la temática productiva. Ello obliga a adoptar vínculos comunicacionales singulares al contexto donde se desarrolla, generando un conocimiento asociado que sienta las bases para la adopción del enfoque de evaluación de impacto.

En relación a la difusión de actividades, resultados y productos, INTA cuenta con desarrollos comunicacionales diversos que se encuentran en distintos soportes y orientados a diversos canales. Entre ellos, destacan las ediciones INTA, el Repositorio Institucional, la Revista RIA, INTA informa, la presencia descentralizada en redes sociales, el canal Pampero TV e INTA radio. Muchos de estos materiales se promueven para el fortalecimiento de la cultura digital a fin de gestionar la información y comunicación institucional de manera efectiva.

Conclusiones



En la actualidad, se presenta un nuevo escenario para la comunicación del trabajo institucional, que deriva de los cambios en las tecnologías de la información y la comunicación. En ellos, la visibilidad depende en gran medida de la adaptación a las nuevas pautas: simplificación, brevedad y fomento de la personalización, sumando la inmediatez y la interactividad propias de la comunicación 2.0, lo que plantea un contexto complejo y de gran dinamismo (Moreno, 2017). La adopción de un enfoque comunicacional de tipo endógeno puede ser favorecido por estas tendencias. Sin embargo, la apropiación del conocimiento bajo factores relacionados a la temporalidad, territorialidad y heterogeneidad de destinatarios, exigen una adaptabilidad situacional explícita a nivel interno y externo.

Los aprendizajes en torno a la comunicación estratégica que realizan otras instituciones sobre la difusión de resultados permiten recoger las siguientes consideraciones. El plan de comunicación y difusión debe ser aprobado desde el principio con un presupuesto. Asimismo, es importante exponer claramente la metodología de análisis para fomentar la transparencia, como así también, generar y promover espacios de capacitación sobre evaluación de impacto. De esta forma, construir un nuevo sistema digital que permita condensar gran parte de las recomendaciones expuestas, parece ser una opción oportuna si la institución aspira a posicionarse a nivel internacional en esta práctica.

Finalmente, bajo el propósito de profundizar en la efectividad y la utilidad real que tienen las comunicaciones, es recomendable incorporar en la planificación de la comuni-

cación indicadores que permitan verificar el grado de cumplimiento de las actividades y estrategias proyectadas. Esto implica no limitar la medición de la comunicación al seguimiento numérico de actividades relacionadas, sino abordar dimensiones más complejas, de carácter informativo e interaccional (Massoni, et al. 2013).

Bibliografía

- Aquilino, N.; Estévez, S. (2015). *Lecciones aprendidas y desafíos sobre la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC. Serie THINK TANKS. N°4. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <http://www.cippec.org/vippal>
- Banco Interamericano de Desarrollo. B.I.D (2017). Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch. 2017. *La evaluación de impacto en la práctica*, Segunda edición. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. ISBN 978-1-4648-0989-7.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. F.I.D.A (2015). *Manual de Evaluación*. Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. -2ed.- Roma. Disponible en: https://www.ifad.org/documents/38714182/39748829/manual_s.pdf/9bb877e5-fef0-4b73-bb1a-a83dfdd5b5db
- Iriarte, D.B. (2013). *Comunicación estratégica como dispositivo de cambio organizacional: de la comunicación informativa, privilegiada en el INTA Catamarca, hacia la emergencia de un enfoque multidimensional de la comunicación*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Argentina. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/10448>
- 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
- 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.
- Massoni, S.; Mascotti, M.; Margherit, L. (2013). *Medición de procesos comunicacionales en organizaciones y proyectos: dimensión informativa de la comunicación estratégica*. Razón y Palabra, núm. 85, diciembre, 2013. Universidad de los Hemisferios Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199531506045>
- Moreno, C. (2017). *La comunicación de políticas públicas en el ámbito local*. Más Poder Local. ISSN: 2172-0223. Número 31, Abril 2017, España. pp.34-41
- Pérez González, R. A. (2008). *Estrategias de comunicación*. Madrid: Ariel.

Sitios web:

- Abdul Latif Jameel Poverty Action Plan (J-PAL): <https://www.povertyactionlab.org/es>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): <https://www.caf.com/>
- Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org/ove
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC: <https://www.cippec.org/>
- Centro de Investigación de Políticas basadas en la Evidencia (CEPE): <https://www.utdt.edu/cepe>
- Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA): <https://www.embrapa.br/>

- International Initiative for Impact Evaluation (3ie): <https://www.povertyactionlab.org/es>
- Registro de Evaluaciones del Impacto del Desarrollo Internacional (RIDIE): <https://ridie.3ieimpact.org/>
- Oficina de Evaluación Independiente del FIDA: <https://www.ifad.org/es/web/ioe/home>

5.

Algunos de los principales enfoques sobre Evaluación de Impacto. Posibles adaptaciones para su implementación en INTA.

Constanza Rozenblum

Preguntas clave para leer el capítulo:

¿Cuáles son los lineamientos principales de las propuestas sobre Evaluación de Impacto de cada institución? ¿Cuál es la finalidad para cada organismo? ¿Qué metodologías utilizan?
¿Por qué?

Introducción

Existen numerosos enfoques sobre evaluaciones de impacto de políticas, programas o proyectos. Algunos proponen metodologías cuantitativas y, otros, cualitativas, así como, también, existen aquellos que presentan propuestas de abordaje mixto, combinando ambas metodologías.

Por otro lado, muchos se centran en medir los impactos económicos y otros, los sociales o los ambientales, aunque en sí mismos, la mayoría de los enfoques son integrales, es decir, ofrecen un abordaje multidimensional para abarcar la complejidad de la realidad en la que se implementan las iniciativas públicas que se pretenden evaluar.

En este apartado presentaremos las propuestas de algunas de las instituciones nacionales e internacionales que cuentan con experiencias en la temática.

Esta revisión de enfoques orientados a la evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos no pretende ser abarcativa de la totalidad de propuestas existentes. Por el contrario, se presenta un pantallazo de algunos de los trabajos más difundidos en los últimos años.

No se trata de un análisis en profundidad de cada una de las posturas ni una comparación exhaustiva entre ellas. Sin embargo, para poder explicar las distintas propuestas, se presentarán las metodologías y técnicas comprendidas en cada enfoque, aunque un análisis detallado de las mismas podrán encontrarlo en el capítulo siguiente de esta publicación.



A su vez, esta breve presentación requerirá un análisis posterior tomando en consideración las ventajas y desventajas que pudieran presentar los distintos enfoques (y las metodologías subyacentes) respecto al objetivo de esta publicación, la búsqueda de metodologías que aporten a la construcción de una propuesta que permita la evaluación del impacto del INTA en el SAAA.

Los enfoques de Evaluación de Impacto

La Evaluación de Impacto para la Gestión Pública. El enfoque de los organismos internacionales

La mayoría de los organismos internacionales, sean las instituciones multilaterales de crédito, como aquellas orientadas al apoyo al desarrollo o las que conforman la ONU (Organización para las Naciones Unidas) comparten, a grandes rasgos, un enfoque sobre la evaluación de impacto desde la formulación de políticas basadas en evidencias, pasando de una mirada centrada en los insumos a otra enfocada en los resultados.



En esta propuesta, la finalidad de la evaluación de impacto es mejorar la calidad de la gestión de los recursos públicos, entendiendo el impacto como todo cambio logrado en la situación inicial por causa de la implementación de una política pública. Sin embargo, es posible vislumbrar matices entre lo que proponen los distintos organismos respecto a las teorías que las sustentan y las metodologías y técnicas a aplicarse.

Para el **Banco Mundial (BM)**, las evaluaciones de impacto también consideran los cambios en el bienestar de las personas que pueden atribuirse a una política, programa o proyecto, siendo el principal desafío identificar la relación causal entre la iniciativa y los resultados. Pero, advierte, las evaluaciones de impacto, por lo general, estiman los impactos promedio (y no los reales) que tiene un programa sobre los beneficiarios (Gertler, 2011).

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** enfatiza la diferencia entre los efectos y los impactos. Define a los efectos como los cambios a corto y mediano plazo en las condiciones de desarrollo de las personas a partir de los productos de una intervención. En cambio, los impactos los relaciona con los cambios a largo plazo en el desarrollo humano medidos en términos de bienestar de las personas (PNUD, 2009).

El **Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)**, por su parte, sostiene que la evaluación de impacto resulta una herramienta de gestión útil para: a) conocer en qué medida un programa logra su objetivo; b) realizar ajustes de diseño o implementación para mejorar el desempeño de la gestión pública, y c) instaurar una cultura de aprendizaje en las instituciones públicas. Además, los resultados de este tipo de evaluaciones pueden utilizarse para la elección entre políticas alternativas, subrayar la relevancia de la inversión de recursos públicos en determinadas iniciativas y como mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos públicos (CAF, 2020).

Es destacable que, para el PNUD, la evaluación debería ser externa al equipo de formulación e implementación de la iniciativa a analizar dado que uno de los objetivos más importantes es la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos para la obtención de resultados de desarrollo. Sin embargo, al referirse a las preguntas que guiarán el diseño de la evaluación remarca que deben surgir de una comprensión profunda sobre el funcionamiento de la iniciativa, las intenciones y el contexto, cuestión que requiere de un esfuerzo mayor para un equipo ajeno al proceso (PNUD, 2009).



La evaluación de impacto busca cuantificar la diferencia entre los resultados obtenidos por los beneficiarios de un programa respecto a lo que esos mismos beneficiarios hubiesen obtenido en ausencia de dicha política. Para ello, la metodología de evaluación de impacto presentada por este enfoque busca comparar una situación dada con la implementación de un programa y otra sin dicho programa, identificando los cambios o efectos causados en la población objetivo, cuantificándolos y aislándolos de otros factores que podrían haber influido en los beneficiarios.

Para poder realizar dicha comparación, **este enfoque propone un método experimental para obtener datos con rigor científico**. Mediante la construcción de un escenario contrafactual, se busca comparar un grupo de tratamiento (beneficiario de la política) con un grupo de comparación (que no recibe dichos beneficios). La selección de los integrantes de ambos grupos debe realizarse de manera aleatoria, dada completamente por el azar, de forma que las características individuales y de contexto sean lo más parecidas posibles y las diferencias puedan atribuirse a los efectos del programa. Esta compara-

El **tamaño de la muestra** debe ser lo suficientemente grande para que la cantidad de observaciones sea estadísticamente representativa de la población total y los datos obtenidos sean creíbles.

ción permitirá cuantificar los beneficios de determinada política pública y realizar, incluso, comparaciones entre diferentes programas para, mediante el análisis costo-beneficio, elegir entre diversas alternativas. Por lo tanto, se trata de una metodología que se puede utilizar para evaluaciones ex ante y ex post (CAF, 2020).

Por su parte, el BM aclara que para estimar el impacto es necesario encontrar un grupo de comparación válido, mediante alguno de los siguientes métodos: la asignación aleatoria, la promoción aleatoria, el diseño de regresión discontinua, el de diferencias en diferencias y el de pareamiento. Gertler (2011) enfatiza que son las reglas operativas del programa que, entre otras cuestiones, definen la población objetivo, las que determinarán cuál será el método de evaluación idóneo.



En programas de extensión y desarrollo rural como los que implementa el INTA, construir grupos de comparación representa un desafío político y ético, dado que es imposible alcanzar a todos los destinatarios potenciales y, en consecuencia, se prioriza y selecciona no solo en base a la población objetivo, sino que además teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos institucionales.

Respecto específicamente al proceso metodológico de la evaluación, el PNUD subraya que hay que prestar especial atención a que sea fiable, válido y creíble. Para ello, plantea que es necesario velar por la calidad de la muestra, la calidad del proceso de recopilación de datos y utilizar métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos) para recabar los datos y comprobar la información (PNUD, 2009). Más adelante, veremos otros enfoques que plantean la combinación de metodologías para obtener resultados sólidos.



Esta propuesta, a su vez, se centra en la herramienta metodológica de la Teoría del Cambio para realizar el análisis de la cadena causal entre las necesidades o problemas que dieron origen a la política pública y los distintos componentes de la misma que permitirán obtener los resultados e impactos esperados.

Mientras que la **fiabilidad** el PNUD la relaciona con la coherencia de la medición, la validez se refiere a su exactitud y el grado en que las conclusiones obtenidas de los datos sean razonables y justificables. La **credibilidad**, en tanto, alude al grado en que las evidencias de una evaluación y los resultados sean percibidas como válidos, fiables e imparciales.

La **Teoría del Cambio** facilita la identificación de todo el proceso que parte desde un problema o necesidad hacia el cambio o la solución. Para ello, requiere el análisis exhaustivo del problema y de la política propuesta, de manera de poder construir una cadena causal entre las necesidades que dieron origen a la política, los productos, los resultados intermedios y los impactos buscados. Se analiza el proceso completo, incluyendo los insumos y las actividades que permitirán obtener los productos, así como los posibles obstáculos a la implementación del programa.

Gertler, P. en La evaluación de impacto en la práctica. define a la Teoría del Cambio de la siguiente manera: *“una descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados esperados. Describe la lógica causal de cómo y por qué un proyecto, un programa o una política lograrán los resultados deseados previstos”* (2011: 22)



Para poder utilizar esta metodología se requiere de la identificación de las variables y los indicadores que permitirán medir el impacto del programa, es decir, los efectos atribuibles exclusivamente a la iniciativa. Pero, también, este encadenamiento causal facilita la identificación de cuellos de botella durante la implementación de la política, por lo que los indicadores también permitirán realizar ajustes para mejorar el desempeño de la misma. La Teoría del Cambio, entonces, resulta útil para revisar el diseño y la implementación de una iniciativa, pero, además, para decidir entre diferentes políticas alternativas para abordar un problema. Al proponer la identificación de las causas inmediatas de un problema, a la vez que las causas indirectas relacionadas con cada una de ellas, facilita la construcción de un mapa de las distintas alternativas, en base a un análisis de las posibilidades reales de incidir sobre las diferentes causas indirectas y, particularmente, sobre aquellos factores que se repiten en las diferentes cadenas causales (de cada causa inmediata) relacionadas con ese problema.

En este mismo sentido, el BM también considera útil el análisis de costo-efectividad, que calcula los beneficios totales previstos de un programa y los compara con los costos totales para determinar si los compensa. Con este análisis es posible comparar también el desempeño relativo de dos o más programas o alternativas de programas para seleccionar la más adecuada.

Una cuestión interesante planteada por el PNUD que no se encuentra explícitamente mencionada por otras instituciones, y que contribuye a visualizar los nuevos desafíos del INTA planteados en el PEI 2015-2030, es la valoración del grado de impacto en que los distintos instrumentos han contribuido a incorporar y fortalecer los principios de inclusión social, de género, de igualdad y de empoderamiento de todos aquellos grupos o colectivos sociales que se encuentran vulnerables respecto a sus derechos o marginados de los beneficios del modelo socioeconómico imperante.

Como ya hemos mencionado, el enfoque predominante entre los organismos internacionales parte de la premisa de que, en los países en desarrollo, la gestión pública es deficiente, con serios problemas en la provisión de bienes y servicios por parte de las instituciones, particularmente estatales.



Por lo tanto, se considera a la evaluación de impacto como una herramienta para la mejora de la gestión pública. Se proponen metodologías basadas en el uso de evidencia rigurosa para la toma de decisiones públicas, buscando mejorar las capacidades institucionales para analizar y evaluar las políticas que ejecutan. La idea central es que la evaluación de impacto genere las capacidades necesarias e instaure en las instituciones una cultura de aprendizaje sobre las propias actuaciones, iniciando un proceso de mejora continua en las mismas.

Por esa razón, la CAF, por ejemplo, diferencia las evaluaciones de políticas de las evaluaciones de gestión. Mientras que las primeras buscan identificar los impactos finales de una iniciativa, las segundas se enfocan en los procesos intermedios para mejorar la implementación y alcanzar los resultados esperados, resultando más factibles de llevar a cabo por distintos tipos de instituciones y con una menor demanda de recursos que una

evaluación de impacto. Sin embargo, no apuntan a lo mismo ni una reemplaza a la otra, por lo que, en base a los recursos disponibles institucionalmente, deberá decidirse qué tipo de evaluación priorizar.

La Evaluación de Impacto Social y de los proyectos de lucha contra la Pobreza del ILPES (CEPAL)



Para el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, dependiente de la CEPAL-ONU), la evaluación de impacto también se basa en el análisis de las relaciones de causalidad producidas por un proyecto. Se la caracteriza como la estimación a través de la comparación de la situación actual de los beneficiarios con aquella que hubieran experimentado de no haber recibido los beneficios del programa (Navarro *et al.* 2006).

Se utiliza la definición de “efecto” de Cohen y Franco (1988) como “(...) todo comportamiento o acontecimiento del que puede razonablemente decirse que ha sido influido por algún aspecto del programa”. Específicamente, se considera impacto a todo cambio en el bienestar de los beneficiarios del programa, en sintonía con lo expresado por el BM y el PNUD.



Esta propuesta comparte con la anterior que considera a la evaluación de impacto como una herramienta para la gestión orientada a resultados al servicio de los gobiernos, pero especifica que tiene por objetivo aumentar la eficacia, la eficiencia y la equidad en las políticas públicas.

Mientras que la **evaluación ex ante** permite analizar diferentes estrategias y priorizarlas de acuerdo a la eficacia y la eficiencia esperada, se sostiene que la **evaluación ex post** apunta a la mejora en la toma de decisiones futuras y la rendición de cuentas en la gestión pública. Ya sea en fase intermedia o final, se busca determinar la magnitud, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de los efectos generados por una intervención.



En esta propuesta se remarca que resulta fundamental conocer la relación de causalidad entre los componentes del programa y las diferentes dimensiones del problema que dicha política busca abordar junto con los factores exógenos y el contexto, dado que los objetivos sólo permiten conocer parte de los efectos o cambios que se lograrán con su implementación. Tanto la información sobre las relaciones de causalidad entre los componentes del programa como los efectos resultan imprescindibles para planificar el proceso de evaluación: qué efectos evaluar y cuál es la metodología más conveniente (Navarro *et al.* 2006).

El ILPES, a diferencia de la propuesta anteriormente presentada, sostiene que por sí sola la evaluación de impacto basada en la magnitud del impacto del programa no resulta útil a menos que se combine con un análisis de la eficacia y la eficiencia de dicha intervención en la generación de esos cambios.

Al igual que en la propuesta de los demás organismos internacionales, la pregunta de

evaluación fundamental es cuál hubiera sido la situación de los beneficiarios si no hubieran participado en el programa, de manera de poder identificar los efectos esperados y no esperados mediante la construcción de un escenario contrafactual para estimar dichos impactos.

Este enfoque también propone evaluaciones ex ante y ex post, así como la utilización de métodos experimentales o cuasi experimentales para construir un escenario contrafactual que simule la situación de no participación en el programa.

La **evaluación ex ante**, para el ILPES, también resulta útil para elegir entre alternativas de proyectos dado que, mediante la simulación de los efectos de las propuestas, realiza comparaciones de costos y beneficios entre diferentes soluciones al problema identificado. A su vez, la evaluación ex post se orienta a analizar si se cumplieron los objetivos del programa y en qué medida, de forma de retroalimentar el ciclo de las políticas públicas (Navarro et al. 2006). Para la evaluación ex ante, el esquema operativo planteado por esta propuesta presenta los siguientes pasos: a) diagnóstico sobre la pobreza en determinada área geográfica; b) formulación de proyectos con soluciones alternativas al problema detectado; c) construcción de línea de base donde se definen las variables sobre las que el proyecto va a impactar y se les otorga el valor inicial; d) selección de beneficiarios; e) simulación de la situación con proyecto y medición del impacto de los proyectos alternativos, y f) jerarquización de los proyectos según eficacia y eficiencia (Navarro et al. 2006).

El **diagnóstico** es la descripción de la situación actual del problema, incluyendo su magnitud y severidad, la manera en que afecta a la población, sus causas y consecuencias.

Para determinar la **línea de base** hay que definir las variables sobre las cuales se considera que el programa va a impactar a largo plazo y, también, los efectos temporales que pueda promover la iniciativa. Una vez seleccionadas, la línea de base corresponde a los valores actuales de dichas variables (esta propuesta utiliza las variables como si fueran indicadores).

Durante la evaluación ex ante, este enfoque resalta que la simulación de la implementación del proyecto debe tener en consideración los efectos a corto plazo y los impactos a largo plazo. Pero, para poder jerarquizar los proyectos correctamente por eficacia (logro de objetivos), subraya que es necesario que haya algún indicador de impacto común a todos para poder compararlos. Por otro lado, para evaluar la relación costo-impacto (eficiencia en el logro de los objetivos al mínimo costo posible) se requiere conocer cuánto cuesta cada alternativa y la magnitud del impacto de cada uno.

Sin embargo, el ILPES enfatiza las limitaciones de validez interna que presenta la evaluación ex ante, al inferir una relación de causalidad de manera experimental entre los objetivos planteados en el programa y los posibles efectos en los beneficiarios.

Por su parte, esta institución detalla que la **evaluación ex post** se compone de dos grandes bloques metodológicos, el que permite definir qué evaluar mediante la construcción de la teoría del programa - una metodología similar a la Teoría del Cambio presentada por la CAF, y el que define cómo llevar adelante la evaluación. Dentro del primer bloque, los pasos a seguir son: i) análisis de los objetivos del programa, que lleva a la identificación de los efectos buscados; ii) construcción de la teoría del programa, que permite establecer la relación de causalidad entre los componentes del programa y los efectos, y

iii) preguntas de evaluación, definiendo qué efectos evaluar y qué se quiere conocer de esos efectos. Las acciones del bloque que orienta sobre cómo llevar adelante la evaluación son, en primer lugar, la selección de los indicadores de impacto, para luego realizar la estimación del mismo y, por último, el análisis de la eficacia y la eficiencia del programa (Navarro *et al.* 2006).

La propuesta del ILPES, a diferencia de la anterior, señala que la evaluación *ex post* se puede realizar en un punto intermedio o al finalizar la ejecución de un proyecto, con el objetivo de comprobar si se lograron cambios en el bienestar de la población objetivo.



Este enfoque plantea que la estimación del impacto puede hacerse de dos maneras. Una es la propuesta metodológica experimental basada en la comparación entre un grupo de tratamiento y uno de control. Otra propuesta es la comparación de un mismo grupo de tratamiento, pero en diferentes momentos de la política pública, la cual es la más utilizada y puede aplicarse para medir el impacto de los programas de desarrollo rural, dado que no requiere dejar a cierto grupo fuera de los beneficios de participar en una iniciativa pública. Esta propuesta también remarca que es importante contrastar los resultados de la evaluación con las relaciones de causalidad establecidas entre los componentes y los efectos del programa para comprobar si la teoría del programa es correcta. Este ejercicio permitirá analizar el diagrama de flujo de la evaluación y señalar los hitos con efectos estadísticamente significativos y su contribución o no a las acciones del programa (Navarro *et al.* 2006).

El ILPES resalta que los proyectos participativos tienen una mayor efectividad que aquellos en los que no participan los beneficiarios en su formulación (y, por lo tanto, en el diseño evaluatorio). Sin embargo, este planteo se contradice, en parte, con la búsqueda de la eficiencia y la eficacia que tiene este enfoque, mediante los cuales las decisiones sobre políticas públicas se basan, principalmente, en análisis de costo-beneficio y no en las opiniones de la población involucrada.



El ILPES sostiene que el diseño experimental es más adecuado para determinar la causalidad de los impactos, pero es altamente cuestionada su aplicación en programas sociales, sobre todo en términos éticos y políticos, al requerir que un grupo no participe de los beneficios del programa, como ya hemos mencionado (Navarro *et al.* 2006).

La Evaluación de Impacto de la formación de la OIT



La OIT (Organización Internacional del Trabajo – ONU) adhiere a la definición de evaluación empleada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina), como un “proceso sistemático y continuo que incorpora tanto el estudio de los procesos, resultados e impacto, como la mirada de los sujetos hacia los cuales se dirigen las acciones”. (OIT/Cintefor, 2011: 20).

Se busca **comprender, no sólo estimar**, el impacto que las políticas formativas que impulsa la OIT tienen en el bienestar de las personas, en la productividad de las empresas u organizaciones y en el desarrollo de la sociedad, en consonancia con el Trabajo Decente y los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas)

El enfoque difiere de los descriptos anteriormente. Se presta atención al proceso de implementación, así como a la **opinión de los participantes** en la política evaluada.

Esta propuesta, al igual que las anteriores, persigue la finalidad de conocer los resultados, efectos e impactos de los programas de formación para la toma de decisiones respecto a la calidad, pertinencia y equidad de los mismos.



En sintonía con lo presentado previamente, se define la evaluación de impacto como la comparación entre la situación inicial y la situación luego de la implementación de una política, para identificar los cambios que se pueden atribuir a dicha intervención. También se visualiza al impacto como el cambio a mediano y largo plazo atribuible a un programa o política en una relación de causalidad, pudiendo ser previsto o no previsto, pero se especifica que pueden ser impactos económicos, tecnológicos, socioculturales u otros, y en distintos niveles, sea individual, en las empresas o la sociedad en su conjunto, lo que la distingue de las propuestas anteriores. A su vez, este enfoque diferencia los impactos de los efectos inmediatos logrados con la ejecución del programa (OIT/Cintefor, 2011)

La OIT plantea dos lemas respecto a la Medición de Impacto:

“Entre evaluar y no evaluar, siempre es mejor evaluar” (Grubb y Ryan, 1999 citado en OIT/Cintefor, 2011: 25)

“Lo que no se mide no se puede mejorar” (OIT/Cintefor, 2011: 25)

La OIT también visualiza que la evaluación de impacto tiene por finalidad analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, el impacto de las acciones implementadas y el retorno de la inversión, mediante un proceso que genere información válida, útil y confiable. Pero considera que dicho análisis de la eficacia de un programa o política en función de los resultados obtenidos se lleva a cabo mediante indicadores tanto cuantitativos como cualitativos, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los objetivos propuestos, pero también, comprender los logros, deficiencias en la implementación y las lecciones aprendidas.



En consonancia con los otros enfoques, la OIT visualiza la evaluación de impacto como una herramienta para la toma de decisiones en la gestión por resultados. Para ello, enfatiza la necesidad de asociar los objetivos del programa a indicadores de resultados, efectos e impactos y, más importante aún, incorporarla a la práctica organizacional. Y subraya la importancia de incluir el diseño del proceso de evaluación durante la formulación misma del programa, previendo las acciones y recursos necesarios para llevarla a cabo.

En este sentido, plantea la evaluación de manera “clásica”, como un **proceso con tres etapas bien diferenciadas**:

- i. Evaluación ex ante, durante la fase de la planificación de la política, para evaluar la pertinencia y la calidad de la formulación respecto a la necesidad o demanda planteada;
- ii. Evaluación intermedia, durante la implementación de la política, para realizar ajustes o mejoras que faciliten el cumplimiento de los objetivos, y
- iii. Evaluación ex post, un tiempo después de finalizada la ejecución de la política, para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, buscando establecer la relación causal entre el problema y el impacto logrado (OIT/Cintefor, 2011).

Para diseñar el proceso evaluativo, la OIT remarca que se requiere definir las preguntas de evaluación, la cadena de resultados y los indicadores que se van a utilizar. La noción de “cadena de resultados”, como una propuesta alternativa a la Teoría del Cambio de la CAF o la teoría del programa del ILPES, facilita la visualización del proceso de una determinada política como un ciclo que inicia a partir de una necesidad, siguiendo por los objetivos a lograr, los recursos asignados y los resultados alcanzados, a partir de los cuales se podrán identificar los impactos logrados (OIT/Cintefor, 2011).

La OCDE define la cadena de resultados como la secuencia causal de una intervención, que parte de los objetivos propuestos, hacia los insumos necesarios para la realización de las actividades y la obtención de los productos, que permitirán lograr los efectos y los impactos y la retroalimentación del sistema de la política pública (OCDE, 2010 citado en OIT/Cintefor, 2011)

La propuesta plantea como **requisitos para llevar adelante una buena evaluación los siguientes puntos**:

- i. Identificar los cambios esperados desde el diseño mismo de la política;
- ii. Seleccionar y definir los indicadores de impacto;
- iii. Determinar la periodicidad necesaria para evaluar los impactos esperados, e
- iv. Implementar una estrategia de participación de los actores (OIT/Cintefor, 2011).

A diferencia de los enfoques presentados más arriba, **se propone una evaluación en cinco niveles, con relaciones de causalidad y secuenciales, conformando un sistema integral de evaluación**:

- i. Reacción o satisfacción de los participantes: donde los participantes del proceso formativo valoran el diseño, proceso y recursos utilizados, mediante cuestionarios o entrevistas;
- ii. Aprendizaje: se evalúan los resultados de la formación en cuanto a la eficacia en el desarrollo de las competencias de los participantes, mediante instrumentos de evaluación del aprendizaje, como test u otras modalidades;
- iii. Transferencia o aplicación: donde se evalúan no sólo las competencias de los participantes sino la aplicación en sus entornos laborales, dando participación a los empleadores en el proceso evaluativo;

- iv. Impacto: en este nivel, la evaluación busca verificar el logro de los objetivos mediante una relación causal tanto a nivel individual, como los resultados organizacionales y en la sociedad en su conjunto, utilizando metodologías cualitativas y cuantitativas, y
- v. Retorno de la inversión (ROI): como complementario a la evaluación de impacto, este análisis costo-beneficio se realiza asignando valores económicos a los impactos obtenidos de manera de poder calcular la rentabilidad de la inversión, al comparar con los costos que implicaron llevar a cabo la formación (OIT/Cintefor, 2011).

Similarmente a lo que proponen otros organismos, el enfoque de la OIT afirma que **pueden utilizarse tanto métodos cuantitativos como cualitativos y que pueden y “deberían” combinarse.**

Entre las técnicas cualitativas, se mencionan los estudios de caso y el análisis contextual y, entre las cuantitativas, los diseños experimental, cuasi-experimental y no experimental.

En este sentido la OIT afirma que “La elección de un método determinado para la implementación de la evaluación de impacto supone un conjunto de aspectos políticos, metodológicos y relativos a la asignación de recursos económicos y humanos.” (OIT/Cintefor, 2011: 46)

Con **los métodos cuantitativos** se busca corroborar que se hayan alcanzado los cambios que se definieron en los objetivos del programa, siendo el impacto la diferencia entre la situación “con programa” y la situación “sin programa”.

Como se mencionó anteriormente, los diseños experimentales son cuestionados desde el punto de vista ético y político por excluirse de los beneficios del programa a los integrantes del grupo de control. Además, resulta difícil su aplicación en la práctica. Por ello, se prefieren los diseños no experimentales, con los cuales se realizan comparaciones en el tiempo (llamados diseños seriados o estudios longitudinales), abarcando “antes y después” o “sólo después”. Se utilizan para evaluar el impacto de políticas públicas universales, donde no se puede excluir a un grupo de personas de su beneficio para que conformen el grupo de control. Estos métodos no permiten establecer la relación de causalidad para atribuir los impactos al programa, pero sí demuestran su contribución a los resultados junto con los factores no aislados. Una estrategia para sobrepasar los cuestionamientos éticos es la implementación del programa de manera escalonada, donde la población del grupo control podría ingresar y beneficiarse en una segunda ronda del programa.

Los **métodos cualitativos**, por su parte, describen la situación inicial de los beneficiarios de una política para luego identificar una serie de eventos o acciones que conducen a un resultado o impacto, estableciendo una relación de causalidad e incorporando en el análisis a los factores externos a la política. Las técnicas más utilizadas son el estudio de caso y el análisis contextual.

A continuación, se transcriben las principales características de ambos métodos identificadas por esta propuesta.

Características de los métodos de evaluación	
Cuantitativos	Cualitativos
Usan técnicas estadísticas para garantizar validez en todo el proceso.	La validez se garantiza visitando al terreno y con los participantes.
Compara entre dos grupos y se basa en un escenario "contrafactual" y, por lo tanto, la causalidad del efecto de la acción.	Se concentra en los beneficiarios y se adapta a las necesidades de la evaluación.
Valoran todos los impactos, tanto económicos como sociales.	Pueden llevarse a cabo usando técnicas sencillas y prácticas de recolección y análisis de información.
Conforman equipos de trabajo con amplia "expertise" técnica y estadística.	Conforman equipos de trabajo sensibles con las prácticas sociales y culturales del contexto que se evalúa.
Mayor rigor en la interpretación de los resultados.	Mayor flexibilidad en la recolección de la información.
Utilizados en acciones o programas de duración y ámbito acotados. No muy utilizados para los sistemas de formación de escala nacional.	Mayor comprensión de las percepciones y prioridades de los participantes y de las condiciones y procesos que pueden haber afectado los impactos de una acción.

Fuente: OIT/Cintefor, 2011.

La **combinación de métodos cualitativos y cuantitativos** permite establecer una relación de causalidad y, por lo tanto, de atribución de los impactos logrados, pero incorporando tanto un análisis de contexto que permita comprender los resultados obtenidos como la percepción de los beneficiarios de la política, logrando de esta manera un análisis más completo sobre una iniciativa determinada. El abordaje mixto facilita la identificación de prioridades y diferencias visualizadas por los participantes, principalmente utilizando herramientas como los cuestionarios y las entrevistas.



Esta propuesta es esencialmente participativa. La OIT considera fundamental la participación social en la evaluación de impacto. Se basa en la idea de que la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas fortalece y consolida la democracia. Por ello, esta organización considera que los gobiernos deben fomentar, fortalecer y acompañar a las partes interesadas para que participen activamente en los procesos de evaluación brindando información útil, válida, confiable y comprensible.

La Evaluación de Programas Públicos de apoyo a la Ciencia, Tecnología e Innovación del CIECTI



El CIECTI (Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación) presentó un trabajo en 2016 (Baruj *et al.*) en el que analiza diferentes metodologías y experiencias de evaluación de programas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en América Latina. En dicho análisis, se parte

de la idea de que, a pesar de ser evidente la necesidad de evaluar ex ante y ex post el impacto de políticas en apoyo a la CTI, los organismos que implementan programas en la materia no cuentan con experiencias en dicho sentido o las mismas son muy incipientes.

Una de las diferencias fundamentales respecto a los otros enfoques presentados en este apartado es que decide utilizar de manera indistinta los términos “*impacto*” y “*resultado*”. Además, esta propuesta **focaliza en la evaluación ex post** de programas y proyectos, aunque no desconoce la utilidad de las evaluaciones ex ante o durante la implementación de los mismos.

En consonancia con los otros enfoques ya mencionados, se sostiene que la evaluación de impacto tiene por finalidad individualizar aquellos cambios atribuibles exclusivamente al programa o proyecto en consideración, definiéndola como la medición de la relación causa-efecto entre una intervención y un resultado (Baruj, 2016).



Sin embargo, a diferencia de las otras propuestas, no considera a las evaluaciones ex ante como evaluaciones de impacto sino como parte del proceso de formulación de la política o programa y del diseño de su proceso evaluatorio.

A su vez, el CIECTI resalta que hay determinadas **situaciones en las que resulta particularmente importante realizar una evaluación de impacto:**

- los programas piloto innovadores que, si demuestran resultados satisfactorios, pueden ampliarse o replicarse;
- las intervenciones en las que no se tienen claros los posibles impactos;
- las evaluaciones periódicas que se realizan sobre un sector o región determinado;
- aquellas iniciativas que implican una inversión considerable o tienen un alto potencial de impactos negativos, y
- los programas o proyectos que requieran una mejor comprensión de sus contribuciones para que se decida su continuidad.



Retomando la conceptualización presentada por este enfoque, se señala que una evaluación de impacto completa requiere que se analice la causalidad de tres componentes: el punto de partida (factual), que compara los valores actuales de las variables con los resultados esperados; el contrafactual, que es una estimación de lo que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención y, en tercer lugar, un análisis para descartar explicaciones alternativas (Baruj, 2016). Sin embargo, se sostiene que no siempre es posible incluir estos tres componentes en una evaluación, generalmente debido a las dificultades para construir un contrafactual, dependiendo entonces el análisis causal de los otros dos componentes.

A su vez, el CIECTI advierte que **no se debe confundir causalidad con asociación**, dado que una correlación de causas no necesariamente implica que una genere la otra. En este sentido, se aclara que:

“(...) la causalidad es una explicación posible, pero no la única. El reto de la evaluación de impacto es, justamente, descartar explicaciones alternativas para poder atribuir, de la manera más concluyente posible, la causalidad del cambio observado al desarrollo del programa o proyecto.” (Baruj, 2016: 20).

Con relación a las **evaluaciones cuantitativas**, el CIECTI advierte sobre las dificultades que se presentan con estas metodologías, denominadas “falsos contrafactuales”, ya sea por sesgo de selección en la conformación del grupo de control, como por estimar impactos sin tomar en consideración otros factores que pudieran haber influido en los resultados.

Algo muy importante respecto a esta propuesta es que, al haber sido diseñada para aplicarse en el ámbito de la CTI, tiene en cuenta las diferencias que puede haber entre evaluar impactos de programas de desarrollo tecnológico, en los cuales se pueden estimar costos de insumos y productos, y de programas de ciencias básicas, con los cuales se dificulta la estimación de resultados e impactos finales dada la distancia temporal respecto al mercado, por ejemplo. En este sentido, el CIECTI alerta que,

Para profundizar en este y otros aspectos metodológicos, véase Baruj, G.; Britto, F. y Pereira, M. Evaluación de programas públicos: principales metodologías y experiencias de evaluación de programas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en América Latina. Doc. de trabajo N°2, CIECTI, Bs. As., 2016. Además del capítulo “Métodos de la evaluación de impacto”, que forma parte de esta publicación dedicado a este tema.

“Dada la incertidumbre de los resultados técnicos y económicos asociados con los programas de I+D, y de innovación, las evaluaciones que tratan de estimar los costos y beneficios y otros impactos económicos deben hacer frente a la presencia de esa incertidumbre y el riesgo. Los estudios cuantitativos que expresan los resultados de manera determinista –que hace caso omiso a esas inseguridades- tienden a inducir a error en el nivel implícito de precisión (...)” (Baruj, 2016: 37).

Es así que este enfoque recomienda la utilización del **método de estudios económicos** para evaluar los impactos de programas de CTI, al abarcar todo el ciclo de vida del proyecto, proporcionando estimaciones que permiten la comparación y el análisis de rendimiento global del proyecto. Sin embargo, aclara que estos análisis económicos dejan de lado importantes beneficios no monetarios que tienen este tipo de programas, como es el caso de la generación de conocimiento o las diferencias fundamentales que hay entre proyectos públicos o privados, donde aquellos presentan beneficios o efectos sociales difíciles de comprender con métodos orientados exclusivamente al mercado.

También destaca el **análisis bibliométrico** como un método útil para la evaluación de programas de CTI. Tanto para aquellos de apoyo a la investigación científica como para los orientados a las becas de posgrado, las publicaciones y las patentes constituyen indicadores para evaluar la cantidad, calidad, relevancia, difusión y vinculación intelectual de investigadores y grupos de investigación, que permitan analizar el progreso, dinámica y evolución por efecto de programas de apoyo a la CTI. Sin embargo, se aclara que hay características de las organizaciones y de las disciplinas que influyen en las propensiones a publicar y patentar por lo que no pueden utilizarse de manera exclusiva para analizar

la productividad y/o calidad de las mismas (Baruj, 2016).

Otro método que esta propuesta considera apropiada para la evaluación del impacto de programas o proyectos de fomento a la CTI es la **estimación de la adicionalidad de la intervención estatal sobre el gasto privado**, teniendo especial cuidado en no realizar un análisis reduccionista de la complejidad del proceso innovativo, previendo los impactos a largo plazo en los comportamientos de las empresas y en sus procesos de aprendizaje y cambio organizacional. Para ello se estima el efecto de adicionalidad comparando lo realizado por los beneficiarios del apoyo público a la innovación con el caso contrafáctico de no haber obtenido dicho apoyo. Una de las características más interesantes de este método es que comprende múltiples dimensiones y aspectos, facilitando una evaluación integral de políticas, programas y proyectos orientados a la innovación, como pueden ser los implementados por el INTA. Sin embargo, se advierte de las dificultades para evaluar los impactos en CTI, siendo más factible una evaluación de resultados alcanzados, donde es posible desplegar una mirada multidimensional de los aportes de los instrumentos analizados (Baruj, 2016).

Con respecto a **métodos cualitativos**, el CIECTI considera que los estudios de casos pueden resultar útiles para descubrir y explicar el desarrollo de un programa o proyecto y su contexto de implementación tanto como el establecimiento de relaciones entre las variables clave.

Por otra parte, señala que el **análisis de redes sociales** y su dinámica resulta fundamental para la evaluación del impacto, no sólo económico, sino también institucional y de desarrollo del conocimiento científico, habiendo numerosas técnicas para ello.

En relación a la **evaluación por parte de pares**, el INTA cuentan con varias experiencias respecto a la opinión de expertos externos sobre la calidad y la eficacia de programas de extensión y desarrollo. Esta técnica se puede implementar tanto en paneles o por expertos independientes y el CIECTI aconseja utilizarla para complementar otras técnicas, al favorecer un intercambio de ideas en base a análisis variados sobre diversas fuentes de información puestas a disposición de los expertos.

Esta propuesta, al igual que otras mencionadas en este apartado, propone explícitamente un **abordaje mixto que permita un análisis multidimensional**, de manera de lograr una comprensión más profunda del proyecto o programa sin perder la capacidad de realizar generalizaciones (Baruj, 2016). Para ello, señala que hay, básicamente, dos tipos de diseños metodológicos mixtos, los secuenciales, que utilizan métodos cuantitativos y cualitativos en distintas fases, y los concurrentes, que los utilizan de manera conjunta realizando una triangulación para comparar los resultados obtenidos mediante ambos métodos.

La **triangulación** es la utilización de tres o más fuentes o tipos de información o tipos de análisis para verificar o sustentar una evaluación.

El CIECTI también rescata los **estudios cuali-cuantitativos no econométricos** que realizan análisis cuantitativos descriptivos de bases de datos, complementando con encuestas y estudios de casos a beneficiarios e informantes clave.



Finalmente, este enfoque subraya que en las pocas experiencias existentes en la temática se vislumbra el cumplimiento de la exigencia de su realización por parte, principalmente, de los organismos multilaterales de crédito, con no

pocas dificultades en su implementación debido a diferencias en la obtención de información, sobre todo, respecto a la población no beneficiaria, pero también, con falencias en relación a obtener datos actualizados de los participantes en los programas.

La Evaluación del Impacto del FIDA



Para el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), los objetivos de la evaluación son medir el impacto de los proyectos en la pobreza rural, entender las vías del cambio y analizar y determinar lo que funciona, en qué contexto y momento, para quiénes y por qué razones.

Esta institución define al impacto como los cambios esperados que se produzcan en la vida de la población rural a raíz de una intervención de desarrollo y su propuesta se centra en la evaluación de los proyectos propios por parte de una oficina especial para ello (FIDA, 2015).



Es el único enfoque de los presentados hasta el momento que sostiene que resulta muy difícil atribuir los impactos a determinadas iniciativas, dada la complejidad de la realidad en la que intervienen las políticas, programas o proyectos. Por lo que promueve el *“análisis de la contribución”* en lugar de la *“atribución”* en las evaluaciones de impacto, sobre todo dada la complejidad de los procesos de desarrollo en los que se implementan los proyectos institucionales. Situación similar que puede observarse en los contextos de implementación de los proyectos de apoyo al desarrollo por parte del INTA.

La propuesta se encuentra organizada en **criterios de evaluación** para facilitar el proceso, conformándose como diferentes dimensiones para formular las preguntas de evaluación correspondientes.

1. En primer lugar, se considera el *“impacto en la pobreza rural”* que incluye diversos aspectos, dando cuenta de un enfoque multidimensional: ingresos y activos de los hogares, capital humano y social, empoderamiento, seguridad alimentaria, productividad agrícola e instituciones y políticas.
2. El siguiente criterio es el de los *“resultados del proyecto”*, en el que se analizan la pertinencia, eficiencia y sostenibilidad de los beneficios. Además, se valora la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la innovación y ampliación de escala, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.
3. El tercer criterio es en el que se valoran los *“logros generales del proyecto”*, seguido de un análisis del desempeño de los asociados (como la institución considera a las organizaciones locales que implementan el proyecto).

Para profundizar en estos criterios de evaluación, ver Manual de Evaluación, FIDA, 2015.

A su vez, estos criterios de evaluación son los que facilitarán la formulación de las preguntas de evaluación que guían el diseño del proceso evaluatorio:

“(...) En primer lugar, deben ser apropiadas y pertinentes. Si en una evaluación no se consigue responder a preguntas que son fundamentales para las partes principales de un proyecto, entonces la misma pierde pertinencia y credibilidad; si no se consigue formular las preguntas correctas para abordar la Teoría del Cambio, esto puede conducir a trabajar con los supuestos equivocados y por lo tanto a generar hallazgos y recomendaciones que no vengan al caso (...) En segundo lugar, las preguntas de evaluación deben ser viables; esto concierne al alcance y los límites de la evaluación, y la disponibilidad de recursos para llevarla a cabo (...) el tercer parámetro se relaciona con el proceso de redacción de las preguntas, que debe ser participativo para garantizar la pertinencia y utilidad (...)” (FIDA, 2015: 27).



Esta institución, como otros organismos internacionales, basa su propuesta de evaluación de impacto en la Teoría del Cambio para describir el conjunto de supuestos y vínculos sobre los que se basan las relaciones causales que explican cómo una intervención lleva a obtener los resultados previstos. A diferencia del marco lógico, considera el contexto lo que permite “(...) comprender cuándo, cómo, por qué y en qué condiciones ciertas acciones conducen (o no) a obtener determinados efectos directos (...)” (FIDA, 2015:28). Aunque advierte que, al implicar un proceso participativo en su formulación, no sea aconsejable para todo tipo de proyectos en cuanto a los recursos necesarios para abordarla.

Por lo tanto, al igual que la OIT, incorpora a los beneficiarios en el proceso de evaluación desde el mismo momento de su diseño, como lo hemos mencionado más arriba, durante el proceso de formulación de la intervención. Sin embargo, esta propuesta no plantea una participación tan activa de la población beneficiaria sino de los equipos técnicos locales y gubernamentales.

El FIDA afirma que “(...) no existe un método o enfoque único que sea correcto en todas las circunstancias; tampoco es posible cubrir en cada evaluación la gama completa de criterios de evaluación (...)” (FIDA, 2015:15). Aclara que las técnicas e instrumentos de recolección de datos dependen tanto del tipo de evaluación como de los datos disponibles, el contexto local, los recursos y el tiempo disponible. Sin embargo, subraya, al igual que otros enfoques presentados en este apartado, que la combinación de métodos contribuye a otorgar mayor solidez y credibilidad a las evaluaciones:

“El empleo de diferentes métodos que combinen la amplitud de los métodos cuantitativos con la profundidad de los métodos cualitativos y la triangulación de la información proveniente de distintos enfoques puede ser de utilidad al evaluar la realidad polifacética de algunos impactos o efectos directos complejos. Esto aportará mayor solidez que usar un solo método (...)” (FIDA, 2015: 19).



Finalmente, de manera más enfática que otras propuestas presentadas, este enfoque propone que en las evaluaciones de impacto ex post que utilicen métodos no experimentales, se complemente el análisis “antes y después” con el análisis “con y sin” para reducir los sesgos de selección, pero también, para poder identificar los factores externos que influyen en la población estudiada.

Conclusiones



Los enfoques presentados en este apartado comparten las conceptualizaciones generales sobre la evaluación del impacto en políticas públicas. Ciertos matices hacen que algunas propuestas sean más accesibles que otras para una institución como el INTA, compleja en sus objetivos y su conformación. Como institución que forma parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, implementa programas y proyectos en apoyo a la CTI y encontrará posiblemente más adecuada la propuesta del CIECTI, del FIDA o, incluso, de los organismos internacionales. Pero como el INTA también es un organismo gubernamental de desarrollo rural, lleva adelante programas y proyectos orientados a la mejora de la calidad de vida de la población y al desarrollo de los territorios, por lo cual algunas otras propuestas le resultarán más accesibles para implementar, así como para que se puedan comprender los cambios logrados. Propuestas como la de la OIT o el FIDA pueden adaptarse para poder analizar los esfuerzos estatales en este sentido, combinando con otras metodologías que profundicen en los procesos de las políticas implementadas, como la desarrollada institucionalmente.

La gran mayoría de los enfoques mencionados implican un abordaje integral, incorporando análisis multidimensionales que permiten dar cuenta de la contribución de la institución al desarrollo. Por otro lado, se resalta el carácter participativo de las propuestas, aspirando a una genuina incorporación de la opinión de los beneficiarios directos de las iniciativas, en las cuales la participación es considerada como el mecanismo que permite que las necesidades e intereses de las personas y, en particular de los grupos vulnerables, sean incluidas en la formulación de las políticas públicas. Algunas instituciones mencionan metodologías participativas que hacen referencia más a incorporar el punto de vista de los receptores de los fondos de las organizaciones que de los beneficiarios de los proyectos, esto tiene que ver directamente con la naturaleza de cada institución y sus fuentes de financiamiento.

Dada la complejidad institucional, es posible rescatar conceptualizaciones y metodologías útiles para construir una propuesta propia, la cual seguro no será única, como lo destaca el FIDA. Tampoco parece posible creer que se podrán implementar mediciones de impacto para todas las iniciativas que se llevan adelante en el INTA. Como fue mencionado por varios enfoques, lo más probable es que se puedan establecer las contribuciones institucionales a los efectos identificados, ya sea quedándose directamente a nivel de evaluación de resultados o que se pueda evaluar a nivel de impacto. Lo importante es poder

analizar los efectos y cambios que se están produciendo entorno a nuestro accionar, y en los casos posibles, cuáles de ellos son atribuibles a nuestra acción.

Lo importante es que el INTA cuenta con un número interesante de técnicos capacitados o interesados en la temática distribuidos por todo el país, con quienes podrá conformarse una red que permitirá iniciar un proceso de aprendizaje institucional en base a las experiencias territoriales y las vinculaciones con organizaciones afines a la temática. Mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales, el INTA podrá comprender y valorar los procesos de desarrollo que apoya en los territorios y, de esa manera, dar cuenta de la utilización de los recursos públicos que la sociedad le otorga para contribuir al desarrollo nacional.

Bibliografía

- Baruj, G.; Britto, F. y Pereira, M. Evaluación de programas públicos: principales metodologías y experiencias de evaluación de programas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en América Latina. Doc. de trabajo N°2, CIECTI, Bs. As., 2016.
- CAF. Material brindado en el marco del curso virtual "Introducción a la evaluación de impacto para la gestión pública (3° edición)", 2020.
- Documento "Estudio de evaluación de la inserción laboral de becarios de postgrados del CICVYA".
- Gertler, P. (*et al.*). La evaluación de impacto en la práctica. BM, Washington, 2011.
- Mosse, L. y Carrapizo, V. (coord.). Efectos de las tecnologías implementadas por Prohuerta: estudio cualitativo sobre tecnologías en los Proyectos Especiales Prohuerta 2016. Buenos Aires, Dirección Nacional Asistente de Transferencia y Extensión, INTA, 2019.
- Navarro, H., King, K., Ortegón, E., Pacheco, J. "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, enero de 2006.
- OIT/Cintefor. "Guía para la evaluación de impacto de la formación". Montevideo, 2011.
- PNUD. Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Nueva York, 2009.
- Verre, V. (*et al.*) Apoyo a la innovación: reflexiones sobre el diseño y la evaluación de los fondos de innovación tecnológica sectorial. Doc. de Trabajo N°18, CIECTI, Bs. As., 2020.

6.

Métodos de Evaluación de Impacto

*Gonzalo Antonio Perez
Marcos Mauricio Ceconello
Natalia Millán
Sol Di Filippo
Elena D'Angelcola
Carlos Aragón*

Preguntas guía para leer el capítulo:

¿Cuáles son los métodos cuantitativos más usados para la evaluación de impacto? ¿Cuáles son los aportes que los métodos cualitativos generan en procesos de evaluación de impacto de proyectos/programas? ¿Por qué combinar métodos de evaluación de impacto? ¿De qué modo se complementan los métodos cuantitativos y cualitativos en la realización de evaluaciones de impacto?

Introducción

La evaluación de programas y proyectos involucra un conjunto de conocimientos y estrategias que, desarrolladas en un contexto determinado, permite tomar decisiones para mejorar los resultados de la intervención. Por lo tanto, la tarea del evaluador supone algo más que aplicar una metodología para conocer los impactos ocurridos, se trata en todo caso de una actividad que requiere sus propias bases teóricas y epistemológicas para justificarla (De Miguel Díaz, 2000). En este sentido, la selección de un método –el cómo– es el producto de la coherencia previa entre el propósito perseguido –el para qué–, las características de la audiencia –el para quiénes– y el objeto de la evaluación –el qué– (Gris-Legorreta, 2016).

El **concepto de método** involucra una serie de decisiones concernientes a los procedimientos destinados a la recolección, procesamiento y análisis de datos, dentro de las cuales se encuentra la selección de las técnicas y el diseño de los instrumentos de investigación. Las técnicas, por su parte, se refieren específicamente al empleo o utilización de los instrumentos para la obtención de datos; cuyos criterios orientadores deben ser coherentes con el método de investigación. En este sentido, “el método es el procedimiento o serie de pasos para ordenar la actividad científica, mientras las técnicas son el conjunto de reglas y operaciones para el manejo de los instrumentos que auxilian al individuo en la aplicación del método” (Abarca Rodríguez *et al.*, 2013:5).



Existen diversos métodos para conocer los impactos generados por un proyecto, dependiendo de la situación particular, el contexto y los recursos disponibles (Alianza ONG, 2018). Aun así, todos ellos deben basarse (y adaptarse) a las reglas operativas del programa o proyecto que se pretenda evaluar. En este sentido, el método es un balance entre lo ideal y lo viable, viabilidad que dependerá de las necesidades de los tomadores de decisiones y las prescripciones del programa, casi siempre relacionadas con el tiempo y el financiamiento (Weiss, 2015). Además, muchos métodos de evaluación son complementarios entre sí, por lo tanto, es preciso aplicar el procedimiento que mejor se adapte a cada caso.

Aunque en tiempos recientes ganaron consenso otras clasificaciones, como aquellas que integran la perspectiva de los beneficiarios sobre el impacto logrado por los proyectos y se agrupan bajo el rótulo de métodos participativos (Moser Robb, 2002), todavía es frecuente dividirlos en cuantitativos y cualitativos. Los métodos cuantitativos se basan en datos numéricos y herramientas estadísticas que contribuyen a identificar relaciones de causalidad. Por su parte, los métodos cualitativos emplean, principalmente, información no numérica y técnicas como entrevistas y reuniones de grupos focales, para encontrar el porqué de los resultados obtenidos.

Los métodos cuantitativos, a su vez, se clasifican en: experimentales, cuasi-experimentales y no experimentales. Mientras que los experimentales buscan medir el impacto mediante la comparación de dos grupos, compuestos por integrantes seleccionados al azar antes de la implementación del programa, los cuasi-experimentales no separan ambos grupos

en forma aleatoria. Los métodos no experimentales, por su parte, trabajan con un solo grupo, integrado por las personas que recibirán la intervención (Gertler *et al.*, 2017).

Métodos cuantitativos



Esta sección está basada en el libro publicado por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y el Banco Mundial, el cual es considerado una referencia por muchas organizaciones que diseñan, ejecutan y evalúan proyectos.

Experimentales

Asignación Aleatoria o Ensayo Aleatorio Controlado

Este método parte de identificar a la población bajo estudio, es decir, el universo de candidatos elegibles para la intervención proyectada. Luego, se separa en forma aleatoria quien pertenecerá al grupo de beneficiarios (las personas que recibirán la intervención) y quien integrará el grupo de comparación o control (las personas que no recibirán la intervención). El procedimiento de aleatorización busca garantizar que las diferencias entre los resultados se deban a la implementación del programa y no a las características de las personas beneficiadas. Ejecutado el programa, se comparan las diferencias entre ambos grupos de personas para establecer los impactos del mismo.



Desde el punto de vista de la teoría estadística constituye el método más sólido y robusto, puesto que utiliza el azar para seleccionar quienes participan del programa y quiénes no. Con este procedimiento, siempre que se cumplan determinados requisitos estadísticos, se asegura la equivalencia tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, en cuanto a las características observables y no observables. De este modo, la evaluación proporciona una estimación precisa del contrafactual mediante un grupo de comparación válido y se dice que la misma cumple con la condición de validez interna. Por otro lado, si la muestra es representativa del conjunto total de personas elegibles también se logrará la condición de validez externa y los resultados podrán generalizarse a la población (Gertler *et al.*, 2017).

Hay dos situaciones donde es recomendable utilizar este método: (a) Cuando la cantidad de individuos elegibles es mayor al número de personas que puede beneficiar el programa, por falta de presupuesto. (b) Cuando se requiera evidencia estricta (numérica) sobre la efectividad de un programa.



Es importante tener presente que, si bien este proceso puede aplicarse en diferentes niveles, dependiendo el estudio elegido (individuos, productores, empresas, regiones, etc.), mientras más agregado sea el nivel más difícil será su empleo puesto que resultará difícil encontrar un grupo de comparación

equivalente (municipios, provincias o países, por ejemplo). En cambio, para los niveles de menor agregación (individuos o productores) existe el riesgo de que el grupo control se vea afectado por el proyecto, es decir, influido por las acciones.

Cuasi-experimentales



En numerosas evaluaciones de impacto resulta inconveniente aplicar diseños experimentales, puesto que los integrantes del grupo de control no recibirían los beneficios del proyecto, algo éticamente objetable. Para este tipo de situaciones es recomendable la aplicación de métodos cuasi experimentales que, además, insumen menos tiempo y son más económicos que los experimentales. Otra ventaja de estos diseños es que pueden utilizar fuentes de datos existentes y aplicarse, incluso, en aquellos proyectos en etapa de ejecución. Por el contrario, una desventaja es que la conformación de los grupos de control se realiza ad hoc, lo que puede ocasionar sesgos asociados a la decisión de participar o no del programa (Aedo, 2005).

I. Variables Instrumentales

Este diseño se basa en una variación externa que determina el estatus del tratamiento. Puede ser algo que escapa al control del individuo ni se relaciona con sus características pero que influye en la probabilidad de participar del programa sin afectar los resultados esperados del programa (Gertler *et al.*, 2017). Sin embargo, en muchas ocasiones encontrar o generar una variable instrumental no es una tarea sencilla. Para generar una variable instrumental frecuentemente se incentiva la participación en el programa a un grupo de la población mediante dos procedimientos de oferta aleatoria:

- a) La promoción directa del proyecto para que algunos individuos acepten participar y otros no.
- b) Si no posible excluir a nadie se ofrece un incentivo a un subgrupo de la población objetivo.

Por ejemplo, se ofrece el programa a toda la población de productores de caña de azúcar, pero se ofrece una promoción, estímulo o incentivo a un subgrupo de productores, generando tal vez que aquellos que recibieron ese incentivo sean más propensos a inscribirse en el programa.



Este método es útil en tres situaciones: (1) cuando existe cumplimiento imperfecto (por ejemplo, cuando algunos de los participantes seleccionados para participar de un proyecto decidan no hacerlo por algún motivo particular, o bien, cuando algún individuo del grupo de control por alguna razón termina recibiendo el tratamiento), (2) en caso que la inscripción al programa sea voluntaria y no se pueda excluir a nadie, y (3) cuando haya cobertura universal.

Existen tres condiciones necesarias para que la oferta o la promoción aleatoria genere una variable instrumental adecuada:

- 1) la oferta de participación debe ser aleatoria para que los grupos ofertados y no ofertados sean comparables.
- 2) que el grupo que recibió la oferta o la promoción tenga mayor tasa de participación en el programa que aquellos que no la reciben (es decir, que la oferta o promoción aleatoria incrementen la participación en el programa).
- 3) la oferta o promoción no debe afectar directamente a los resultados (por ejemplo, no se puede incentivar a los productores con algún agroquímico si se quiere evaluar el impacto de un programa de mejora de rendimiento de caña de azúcar).

La principal limitante de este método es que las estimaciones de impacto son de alcance local, no necesariamente generalizables a toda la población, dado que la oferta o promoción aleatoria se hace a un subgrupo de la población.

II. Regresión discontinua

Si bien para algunos autores este método es considerado cuasi-experimental y para otros un método no experimental (Gertler *et al.*, 2017; Winters *et al.*, 2010), **se trata de un método de evaluación de impacto aplicable en aquellas intervenciones que posean algún índice o parámetro como criterio de selección**, es decir, una variable cuantitativa continua de corte, que refleje el valor límite o umbral para seleccionar a quienes serán elegibles por el programa, por ejemplo, el tamaño de las fincas, el nivel de ingreso, etc.

A partir del valor límite se constituyen dos grupos, el que participa del proyecto y el testigo, y la evaluación consiste, tal como en los otros métodos, en la diferencia de los resultados promedio. Sin embargo, este impacto es válido solo para las personas cercanas al límite de elegibilidad y no para aquellas que están en los extremos del índice. Por ejemplo, aunque el punto de corte fuera equivalente a 10 hectáreas de superficie cultivada, aquellos agricultores que dispongan superficies de 9,7 o 10,2 hectáreas tendrán características similares. En consecuencia, para mejorar la potencia estadística del método es necesario utilizar una cantidad de casos mayor hacia ambos lados del umbral, para contar con un número suficiente de observaciones.



Finalmente, este diseño supone que no hay otros programas que apliquen el mismo umbral como criterio de selección. Motivo por el cual los umbrales óptimos para estos métodos son secretos o definidos ex-post (Pomeranz, 2011).

III. Diferencias en diferencias

Este método compara los cambios en los resultados entre las personas que componen el grupo de beneficiarios y el de control a lo largo del tiempo, de esta manera se establece si las diferencias entre ambos grupos son constantes en el tiempo. Es decir, se generan dos estimaciones del contrafactual (comparaciones antes y después, y comparaciones entre

los inscriptos al programa y los no inscriptos). Para aplicar este instrumento se necesita contar con datos de los individuos repetidos en el tiempo, conocidos como datos panel (Winters *et al.*, 2010).

Se procede computando la diferencia en el resultado del grupo de tratamiento antes y después de la implementación del programa. Luego, se hace lo mismo con el grupo de comparación. Por último, se estima el impacto como la diferencia entre las diferencias de los resultados entre el grupo tratado y el de control. Con este procedimiento se controla el efecto de las características (observables y no observables) que son invariables en el tiempo, ya que tienen en cuenta las tendencias de ambos grupos.

También es posible realizar la estimación como la diferencia de la diferencia entre el grupo de tratados y de comparación antes y después del programa, generando idénticos resultados. Esto es, se puede computar la diferencia entre el grupo de tratados y el de comparación antes de la intervención, luego computar la diferencia entre ambos grupos una vez que finaliza la implementación del proyecto y, finalmente, calcular la diferencia entre las dos diferencias recién planteadas.



La aplicación de este método supone que muchas de las características de las personas o unidades a tratar no varían a lo largo del tiempo. También que, en ausencia del programa, los resultados de ambos grupos evolucionan en forma paralela (conocido como tendencias comunes).

Una limitante del procedimiento es que los resultados pueden sesgarse si durante la ejecución del programa un factor externo afecta más a un grupo que al otro. Además, el método es uno de los más exigentes en términos de información necesaria, para constituir una línea de base con variables para caracterizar a los individuos (Berner *et al.*, 2007).

IV. Emparejamiento

Los métodos de emparejamiento (pareamiento o *matching*) utilizan bases de datos y técnicas estadísticas para conformar el mejor grupo de comparación posible, partiendo de características observables en la población bajo estudio.

Tal como describe Pomeranz (2011), existen diversos casos de emparejamiento. En el caso básico, a cada unidad del grupo beneficiario se le asigna una unidad del grupo de control, lo más parecida posible a ella. De esta manera, quedan formados los dos grupos para estimar el impacto, que se calcula como la diferencia de los resultados entre ambos. Al tener ambos grupos características semejantes antes del programa la única diferencia será atribuible a la intervención.



Sin embargo, al aumentar el número de características observables encontrar un grupo testigo "pareja" se vuelve más complejo. Para solucionar este inconveniente, llamado "la maldición de la dimensionalidad", se utilizan técnicas estadísticas como la técnica de emparejamiento por puntaje de propensión. Esta técnica consiste en calcular la probabilidad que una persona (tanto del

grupo de tratamiento como del grupo de comparación) se inscriba en el programa de acuerdo a las características observables de la línea de base. Luego, cada unidad del grupo de tratamiento se empareja con la unidad del grupo de comparación que tenga un puntaje lo más similar posible, quedando conformado de esta forma el grupo que estimará el contrafactual. Para estimar el impacto, se comparan los resultados promedio del grupo de tratamiento con este subgrupo de unidades estadísticamente pareadas (Gertler *et al.*, 2017). Este método también puede combinarse con el de diferencias en diferencias, para tener en cuenta las características no observables constantes en el tiempo que presentan ambos grupos.

En el caso particular de que la entidad beneficiaria sea una (por ejemplo, una institución gubernamental o una organización de productores), los resultados se comparan con un grupo artificial (o sintético), basado en las características de la población.



Algunas limitaciones del método de emparejamiento son: (1) requiere grandes conjuntos de datos y (2) solo toma en cuenta las características observables, por lo tanto, es menos robusto que otros métodos cuantitativos.

No experimentales



Los métodos no experimentales de evaluación de impacto no utilizan grupos de control, solamente trabajan con el grupo de personas que recibió el tratamiento, por consiguiente, son más fáciles de ejecutar que los experimentales y los cuasi-experimentales. Las razones para no utilizar grupos de control son diversas, por ejemplo, porque no fueron previstos durante la etapa de planificación del proyecto o porque, debido a la naturaleza de proyecto, resulte difícil la selección de dos grupos (Billorou *et al.*, 2011). De acuerdo con este enfoque se realizan comparaciones a lo largo del tiempo, denominados diseños seriados, que se clasifican en dos tipos.

I. Antes y después

En este diseño se evalúa al grupo antes de someterse a la intervención y luego se comparan los resultados obtenidos al finalizar el proyecto o una fase intermedia. Es útil en programas y proyectos sociales que incluyen a toda una población, por ejemplo, todos los trabajadores rurales que se inscriban en cursos de capacitación.

II. Solo después

En este caso se realiza un estudio de los resultados luego de finalizada la intervención. Posteriormente, con la información disponible, se intenta reconstruir la situación antes de la implementación del programa para estimar los impactos del mismo.

Métodos cualitativos



Es ampliamente reconocido que las metodologías cualitativas permiten captar las percepciones de los beneficiarios del proyecto y conocer sus puntos de vista subjetivos, desde lugares menos rígidos que las evaluaciones que utilizan metodologías cuantitativas. Desde el punto de vista teórico la orientación cualitativa pretende: la comprensión antes que la explicación de un fenómeno; el involucramiento del investigador en el fenómeno estudiado antes que un papel impersonal y objetivo; y un conocimiento construido junto con los beneficiarios antes que el conocimiento descubierto (Stake, 1999). Desde el punto de vista operativo, la opción cualitativa implica el cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos (Anguera, 2008):

- a) La fuente principal de los datos son las situaciones en su contexto de cotidianidad.
- b) El investigador debe ser un participante activo en la recolección de datos, aplicar técnicas flexibles para su recolección y tener capacidad para captarlos intuitivamente.
- c) La aplicación de técnicas inductivas para el análisis de los datos.



El uso de las metodologías cualitativas es de gran valor en aquellos casos que se quiere comprender en profundidad por qué se generan los cambios e impactos de un proyecto. Los métodos cualitativos buscan reconstruir lo que piensan los beneficiarios y explicarlo en sus propios términos. Al ser más flexibles que las opciones cuantitativas, permiten identificar impactos y efectos que el proyecto no previó anticipadamente y mostrar puntos de vista novedosos sobre los impactos generados.

Como limitante, la información generada mediante las metodologías cualitativas no permite la generalización de los resultados ni las extrapolaciones, como es posible con las metodologías cuantitativas. Su valor queda acotado al contexto y los sujetos en el que han sido relevadas.



Aplicar una metodología cualitativa para evaluar impacto supone el diseño de una estrategia *ad hoc*, basada en las particularidades del caso. Para ello, es necesario seleccionar un método de evaluación, los mecanismos de recolección de la información y de análisis de los resultados ajustados a las características del proyecto o programa. No hay fórmulas universales, sino que se construyen estas herramientas a medida del objeto de evaluación. La medición de impacto se trata de identificar los cambios generados por la implementación del proyecto o programa, basados en la percepción de la población involucrada en el mismo.

La información recolectada para el análisis puede provenir de entrevistas, encuestas, documentos del proyecto, registros administrativos, entre otros. También se puede trabajar

con datos cuantitativos, cualitativos o una combinación de ambos, según lo que se pretenda evaluar, los recursos asignados, el nivel de acceso a la información requerida, la disponibilidad de los informantes y el tiempo estipulado para la tarea. La información empleada puede ser primaria, es decir generada por el equipo de evaluadores, o secundaria, cuando proviene, por ejemplo, de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) o los censos nacionales de población, hogares y vivienda.



Si bien el equipo evaluador selecciona de antemano las principales categorías a evaluar, los métodos cualitativos "...utilizan un enfoque inductivo de investigación y no imponen controles a la realidad que se estudia. En un enfoque inductivo no se identifican a priori los posibles efectos del programa, es decir, no se formulan hipótesis" (Navarro, 2005:55). El análisis de la información obtenida está destinado a identificar y describir los efectos del programa y el contexto o entorno en el cual se produjeron.

Estudio de caso



El estudio de caso "es un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación, la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto" (Morra y Friedlander, 2001:2). Se trata del método cualitativo más utilizado en estudios de evaluación de impacto y su propósito es examinar como las operaciones del proyecto/programa (insumos y productos) generan efectos en la situación inicial de los beneficiarios. Los estudios de casos describen y definen los beneficiarios del proyecto/programa, examinan sus necesidades y determinan hasta qué punto estas fueron satisfechas efectivamente por la intervención.

La selección de los casos a estudiar (muestra) es intencional, y se suele usar la saturación teórica para identificar el número ideal de individuos a entrevistar. La saturación teórica se refiere al momento en el cual ya no se encuentra información adicional sobre la categoría a analizar, sino que la información se repite y, por lo tanto, ya no es necesario agregar nuevas observaciones. También se suele entrevistar a informantes claves, vinculados de algún modo al proceso de intervención, que brindan información complementaria para enriquecer el análisis.

La manera más frecuente de procesar la información obtenida es la construcción de categorías analíticas, para clasificar y presentar los resultados sobre las percepciones de los beneficiarios sobre los cambios que el proyecto/programa ha generado e identificar hallazgos y efectos no previstos de antemano como posibles impactos. Además, se busca detectar relaciones entre los distintos temas, coincidencias y contradicciones entre las percepciones de los sujetos, y elementos que permitan identificar la valoración que les atribuyen a los cambios producidos por el proyecto.

Técnicas utilizadas en la evaluación cualitativa

Dentro de las técnicas más frecuentemente utilizadas en los análisis de tipo cualitativo se encuentran, las entrevistas (individuales o grupales), los grupos de discusión, la observación (participante y no participante) y el análisis documental. Las mismas se detallan a continuación.

I. Entrevistas a informadores individuales.

Este tipo de entrevistas ayudan a comprender las complejas situaciones de índole ecológica, sociológica, económica, política, etc. También proporcionan una comprensión de las perspectivas, actitudes y normas de comportamiento de la población considerada como objetivo, y cuando los datos recogidos de forma cuantitativa tienen que ser interpretados. Se llevan a cabo con una guía de la entrevista que incluye los temas y los asuntos que deben cubrirse en la sesión. El entrevistador formula las preguntas en el curso de la conversación e intenta sutilmente obtener la información por parte del entrevistado. De todas formas, la entrevista no está limitada por un conjunto de preguntas determinadas con antelación, ya que la guía sólo incluye los temas a tratar y -además- el entrevistador permanece abierto a temas que surjan, aunque no hayan sido previstos (Alonso, 1994; Taylor, 1992).

II. Entrevistas a la comunidad.

Un complemento de las entrevistas a informantes clave son las entrevistas a la comunidad, en las que toda la población afectada, es consultada. La interacción principal es entre el entrevistador y los participantes. Las entrevistas a la comunidad son reuniones públicas abiertas a todos los miembros de la comunidad, cuya fecha y lugar es anunciada con anticipación. Es recomendable efectuarlas con un cuestionario previamente preparado, que incluya el listado de preguntas a ser respondidas. Tener las preguntas preparadas supone la ventaja de redactarlas en un lenguaje accesible a los participantes (lo que no resulta fácil cuando los investigadores proceden de culturas diferentes de la de los entrevistados), ayuda a la recopilación de información sistemática y comparable entre poblaciones, y contribuye a mantener enfocadas las discusiones. De todas formas, la guía no debe aplicarse de forma rígida y debe incluir sólo un número limitado de preguntas, para permitir la flexibilidad y el surgimiento de temas que no habían sido previstos por el equipo entrevistador (Kumar, 1987).

III. Grupos de discusión (focus group).

El grupo de discusión es una conversación, un intercambio, en donde el que responde puede cuestionar preguntas y hacer preguntas. Cada interlocutor abre espacios a los otros (Ibáñez, 1991). El número óptimo de participantes en un grupo de discusión es entre 6 y 10, porque esta cantidad permite un diálogo fluido y puede moderarse con más facilidad. Si el grupo es muy pequeño, las personas se sentirán obligadas a hacer comentarios, aunque no tengan nada que decir. Además, la discusión puede ser dirigida por los individuos más influyentes. Por el contrario, si el grupo es más grande las personas tendrán que es-

perar demasiado para realizar sus comentarios, y -cuando llegue su turno- pueden haber perdido interés u olvidado lo que iban a decir, perdiéndose la riqueza del intercambio. Por otro lado, los grupos grandes tienden a fragmentarse en grupos más pequeños que entablan conversaciones separadas, situación que es difícilmente controlable por el moderador (Canales, 1994). En algunos casos es deseable que los participantes del grupo de discusión tengan una composición homogénea, que compartan características y experiencias. En otras circunstancias, se busca que los integrantes presenten diversidad de roles y características heterogéneas entre sí. Esta decisión depende del propósito perseguido por el equipo de evaluación para la aplicación de esta técnica.

IV. Observación participante.

Es un tipo de método de recopilación de datos cualitativos que requiere la observación directa de una actividad, comportamiento, relación, fenómeno, red o proceso sobre el terreno. El investigador participa en la realidad social experimentada por la comunidad o grupo que se observa (Casley y Kumar, 1990). Esa información se complementa tanto con la información recogida a través de entrevistas cualitativas con informantes clave, como por medio de los datos obtenidos mediante el análisis de información secundaria (documentos, registros y otras fuentes).

V. Análisis documental.

Esta técnica consiste en analizar la información registrada en materiales escritos o audiovisuales, sobre el programa/proyecto, la política donde este se enmarca y otros datos que permitan caracterizarlo. Los medios escritos de soporte incluyen, entre otros, leyes, decretos, censos, folletos, actas, artículos científicos, técnicos y periodísticos. Actualmente han cobrado importancia los medios audiovisuales y es posible hallar material valioso en páginas web institucionales y en las redes de comunicación social. De todas formas, hay que valorar anticipadamente la utilidad de algunos documentos, debido a que su obtención puede insumir demasiado tiempo (Stake, 1999). La mayoría de las veces los documentos formales son insustituibles para reconstruir la "historia" del proyecto y, a pesar de que su visión puede ser parcial, están disponibles para todo público. Otra ventaja es la posibilidad de emplearlos en una estrategia de triangulación de los resultados (Sanz, 2011). La actividad de recolección documental puede ser compartida entre los evaluadores y los usuarios de la evaluación, como una manera de compartir responsabilidades y estimular la participación (Ramírez & Brodhead, 2013).



Por último, también existen protocolos de evaluación afines a los métodos cualitativos que, desarrollados por organizaciones vinculadas con el desarrollo social, combinan algunas de las técnicas enumeradas, entre los más conocidos se incluyen el SARAR (sigla en inglés que representa los atributos autoestima, fuerza asociativa, recursos, planificación de la acción y responsabilidad) y el Protocolo de Evaluación del Impacto Cualitativo (QuIP por sus siglas en inglés) basado en la realización de 24 entrevistas semiestructuradas y cuatro grupos focales (Remanente & Avard, 2016).

El empleo de métodos cualitativos



La metodología cualitativa presenta ventajas y desventajas para las evaluaciones de impacto. Entre las primeras sobresale la riqueza de la información que brinda, lo que permite generar un entendimiento más complejo del proceso evaluado, al incorporar la visión de los beneficiarios. Otra ventaja es que pueden ser utilizados en distintas etapas o circunstancias de los proyectos, que incluyen las exploraciones iniciales, antes o después de la ejecución, pero también cuando la información existente sobre un proyecto es escasa o es necesario explicar los cambios generados por una intervención. Esta condición de flexibilidad, en comparación con los métodos cuantitativos, permite acercarse a la realidad percibida por los beneficiarios, lo que posibilita identificar efectos no previstos por el proyecto en sus distintas fases y mostrar puntos de vista novedosos sobre los impactos generados.

Dentro de sus desventajas se encuentra la imposibilidad de generalizar los resultados obtenidos fuera de los límites de la muestra, es decir que no pueden extrapolarse de manera directa a la totalidad del universo de los destinatarios del proyecto/programa. Por otro lado, como en estos métodos no existen escalas de medida o indicadores de éxito previamente acordados, porque los análisis se sustentan en la interpretación y la comprensión de experiencias de las personas, será necesario disponer de un equipo evaluador capacitado y con experiencia en este tipo de enfoques, para evitar posibles sesgos.



Como se ha mencionado, los estudios de caso son el método cualitativo más utilizado para las evaluaciones de impacto porque, al mismo tiempo, permiten describir el contexto y las características de la población bajo estudio e interpretar la compleja situación que implica la ejecución de un proyecto de intervención social. Estas tareas posibilitan, junto con el análisis de fuentes secundarias, contar con una comprensión más integral y completa del impacto generado por un proyecto/programa.

La combinación de métodos

Actualmente, la evaluación de proyectos de intervención social es una tarea compleja en donde, al mismo tiempo, es necesario rendir cuentas sobre los recursos empleados (en términos de eficiencia, relación costo beneficio o asignación de responsabilidades) y determinar, de manera fehaciente, si el proyecto representó un cambio positivo en la situación de los beneficiarios. Ambos objetivos contribuyen, además, a generar más conocimiento sobre los conceptos, actitudes y conductas de las personas, que deben traducirse en la mejora de proyectos futuros. Es imposible realizar esta tarea cuando los métodos de evaluación cuantitativos y cualitativos se plantean como opciones dicotómicas. La elección de unos u otros supera la dimensión instrumental y abarca incluso cuestiones morales, políticas, económicas y sociales. En este sentido, la evaluación es mucho más que

la aplicación de un método, por lo tanto, siempre que sea factible, se debe propender al uso combinado de métodos cuantitativos y cualitativos porque, aun con las dificultades que supone su integración, permite disponer de información descriptiva y explicativa del contexto, el proyecto y la audiencia beneficiaria, para asegurar una interpretación más comprensiva del impacto analizado.

Bibliografía

- Abarca Rodríguez, A., Alpizar, F., Sibaja, G., & Benavides, C. (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. Universidad de Costa Rica.
- Aedo, C. (2005). *Evaluación del impacto*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Aguilera Hintelholher, R. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. *Estudios Políticos*, 9(28), 81-103.
- Alianza ONG (2018). *Guía Básica para la Evaluación de Impacto de los Proyectos y Programas de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible*.
- https://issuu.com/alianzaong/docs/guia_de_evaluacion
- Alonso, L. (1994): Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (Coord. Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez, pp. 225-240). Síntesis.
- Anguera, M. (2008). Evaluación de programas desde la metodología cualitativa. *Acción Psicológica*, 5(2), 87-101.
- Berner, H., Cooper, R., Guzmán, M. & Guzmán, N. (2007). Anexo. *Metodología Evaluación de Impacto*. Dirección de presupuestos. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Billorou, N., Pacheco, M., & Vargas, F. (2011). *Guía para la evaluación de impacto de la formación*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Canales, M. y Peinado, A. (1994). Grupos de discusión. En *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (Coord. Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez, pp. 288-316). Síntesis.
- Casley, D. & Kumar, K. (1990). *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Ediciones Mundi-Prensa/Banco Mundial.
- De Miguel Díaz, M. (2000). La evaluación de programas sociales: Fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18(2), 289-317.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. The World Bank.
- Gris-Legorreta, P. (2016). Trascendiendo la instrumentalidad: Metodología y evaluación. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 7, 1-27. <https://doi.org/10.5944/rep-pp.7.2016.15870>
- Ibañez, J. (1991). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Amerinda Estudios.
- Kumar, K. (1987). *Conducting group interviews in developing countries*. Agency for International Development, Program Design and Evaluation Methodology. Report 8.
- Morra L. & Friedlander A. (2001). *Evaluaciones mediante Estudios de Caso*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.
- Moser Robb, C. (2002). *¿Pueden los pobres influenciar las políticas? Evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo* (Banco Mundial-Alfaomega Colombiana). Alfaomega.
- Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Serie Manuales. Número 41, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y programación de inversiones. Naciones Unidas.

- Pomeranz, D. (2011). *Métodos de evaluación*. Harvard Business School.
- Ramírez, R., & Brodhead, D. (2013). *Las Evaluaciones Orientadas al Uso. Guía para Evaluadores*. Southbound. <http://evaluationinpractice.wordpress.com/>
- Remanente, F., & Avard, R. (2016). *Protocolo de Evaluación del Impacto Cualitativo (QUIP)*. BetterEvaluation. <http://betterevaluation.org/approach/QUIP>
- Sanz, J. (2011). *Guía práctica 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas* (Ivàlua-Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas-). Cevagraf.
- SARAR. (2018). *Sarar, una metodología*. Sarar-T.org. <https://www.sarar-t.org/index.php/metodologia-sarar>
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (Comp.: Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán, pp. 43-83). Centro de Investigación y Docencia Económicas - Centro CLEAR para América Latina.
- Winters, P., Salazar, L., & Maffioli, A. (2010). *Designing impact evaluations for agricultural projects*. Inter-American Development Bank.

7.

El Enfoque de la Teoría del Cambio como Herramienta para la Evaluación de Impacto

*Susana Alderete Salas
Pablo Andrés Curarello*

Preguntas guía para leer el capítulo:

¿A qué se refiere el Enfoque de Teoría del Cambio y cuáles sus premisas / propósitos? Características y premisas para trabajar con un enfoque de Teoría del Cambio. Ejes centrales para implementar la Teoría del Cambio. ¿Cuáles serían los desafíos para implementar este Enfoque en instituciones de I+D?

Introducción

El propósito de una Teoría del Cambio es la construcción colectiva de un proceso de transformación social, analizando sus impactos sobre la lógica de atribución causal.

El enfoque de la Teoría del Cambio contribuye significativamente al diseño de políticas/ programas/ proyectos basados en evidencia. Se trata de un proceso espiralado de construcción y aprendizaje social que va confrontando las creencias personales, con la teoría o modelos teóricos que se utilicen, con la evidencia de otras experiencias similares sistematizadas, con las creencias y visiones de los beneficiarios y actores involucrados, con el saber experto (de la comunidad y de la academia), y finalmente con la evidencia de la propia experiencia. Promueve todo un proceso de aprendizaje para el desarrollo profesional personal e institucional.

“Una Teoría del Cambio nos permite ordenar nuestro pensamiento y configurar de manera abstracta, y a partir de nuestro cuerpo de conocimiento y experiencia, aquellas condiciones necesarias para lograr el cambio deseado en un contexto determinado” (Retolaza, 2010)



Ante la dinámica y aceleramiento de los cambios de contexto actual, es muy importante que el equipo diseñador de una política/ programa/ proyecto profundice en el ejercicio de revisión bibliográfica en busca de evidencia que describa experiencias y herramientas de intervención similar, y se comprueben los contextos y los supuestos detrás de las vías de atribución causal que sustentan la Teoría del Cambio construida.

La Teoría del Cambio es un proceso que se focaliza en el cambio que se necesita producir, en un cambio que emerge de la realidad a partir de distintos niveles de escucha; a saber:

- 1) Escuchándose y diciendo lo que ya se sabe.
- 2) Enjuiciando a la información externa, enfocando a los conocimientos nuevos que exceden lo que ya se sabe.
- 3) Escuchando desde la voz y el rostro del otro.
- 4) Contemplando los ecos vitales.

De este proceso de aprendizaje y escucha profunda se desprenden los **cuatro movimientos necesarios para gestionar una transformación social con impacto:**

- Transformar la percepción.
- Transformarse a sí mismo.
- Transformar la acción.
- Transformar la realidad.

Teoría del Cambio: Definiciones

En la investigación bibliográfica nos encontramos con **diversas definiciones**, algunas de las cuales ponemos a consideración:

- 1) Es una propuesta que persigue la realización de una Visión de Futuro. Dicha visión y la consiguiente estructura teórica-práctica, se diseña atendiendo principalmente la lógica participativa de los actores involucrados en la intervención, sustentada en la dinámica de intereses y la distribución del poder. De esta forma, los procesos socio-culturales referidos al poder, la jerarquización social, la identificación de grupos hegemónicos, el parentesco, entre otros componentes antropológicos, se convierten en los principales puntos de interés al diagnosticar la realidad local sobre la cual se desea intervenir. Esta perspectiva de análisis marca una distancia importante con respecto a la mayor parte de abordajes donde las generalizaciones y los énfasis globales eran la marca distintiva (Monje, 2019).
- 2) Es un modelo de pensamiento-acción sistémico no lineal, orientado al proceso, multicausal (algunas relaciones causa-efecto son conocidas, otras no) que vincula intencionalmente una serie de elementos como lo son i) el análisis del ecosistema, ii) las relaciones entre actores, iii) los sistemas de creencia y iv) la acción estratégica, a un cambio que se desea provocar en un contexto (social u organizacional) determinado (Retolaza, 2018).
- 3) Una Teoría del Cambio describe un proceso de cambio social planificado, que ayuda a entender la relación entre los problemas que se están abordando y las estrategias elegidas para solucionar esos problemas. Es una herramienta para ayudar a entender y gestionar los procesos de cambio y evaluar los efectos del mismo (Fundación Crear).
- 4) Es "una forma de pensar, una manera de organizar la intervención deseada, de alcanzar un cambio deseado y el mejor camino para conseguirlo" (Rochna, tomado de Guijt, 2012).

Integrando y a modo de síntesis



Una Teoría del Cambio es un modelo de pensamiento-acción sistémico no lineal de cambio social planificado, a partir de una propuesta que persigue la realización de una Visión de Futuro; que se construye atendiendo la lógica participativa de los actores involucrados en la intervención. Se sustenta en la dinámica de intereses y la distribución del poder. El proceso de cambio, para lograr la visión de futuro es multi-causal (tiene en cuenta las relaciones causa-efecto que son conocidas y las que no) y permite entender la relación entre los problemas que se están abordando y las estrategias elegidas para solucionar esos problemas.

Características

Es una estructura lógica, analítica, sistémica, que concibe la intervención (es decir, al mecanismo de cambio social) como un todo compuesto por sus actores involucrados y su entorno o circunstancia. Dicha interacción siempre se presenta de forma dinámica y cambiante, exigiendo de los gestores correspondientes un permanente análisis de conjunto. La Teoría del Cambio es conocida con muchos nombres, siendo conocido también como "Ruta de Cambio", "Motor de Cambio", "Modelo de Cambio" o "Teoría de Acción" (Monje, 2019).

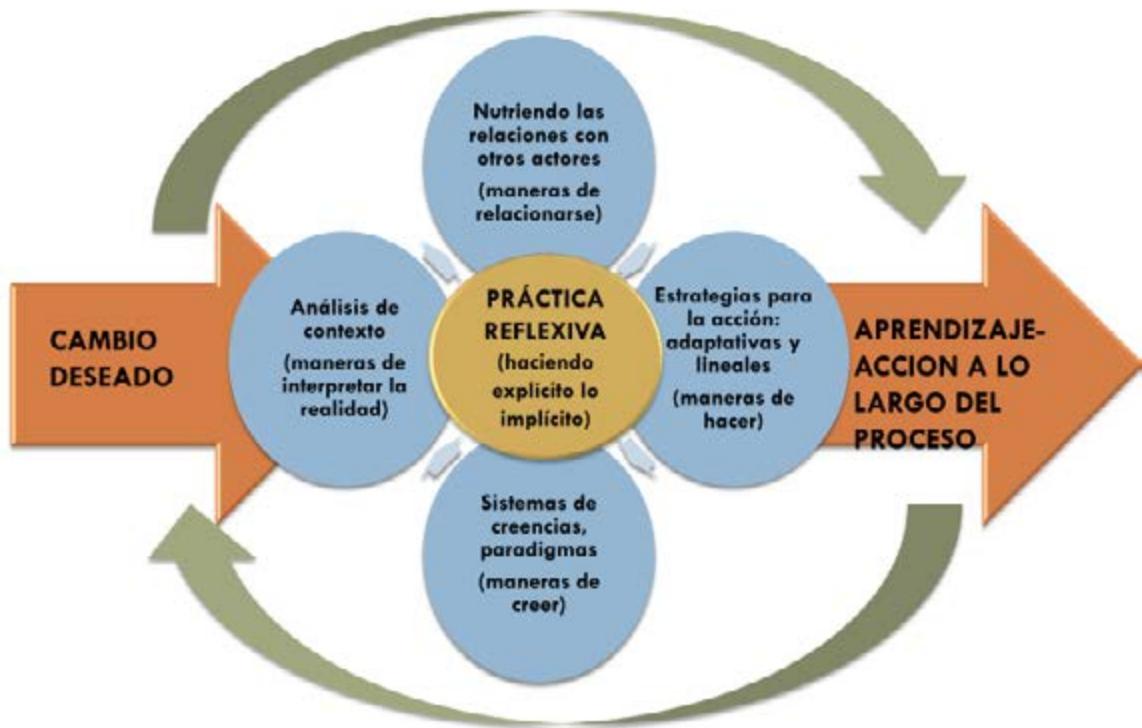
La **finalidad** de la Teoría del Cambio es el proceso de transformación social, analizando los impactos generados, la cadena de resultados y su lógica de causalidad. De igual forma, presenta un importante carácter flexible, diferenciándose de los anteriores esquemas de planificación, seguimiento y evaluación, los que han mostrado pautas de implementación más rígidas y sesgadas (Monje, 2019).

El **pensamiento** de la Teoría del Cambio se refiere a un cuestionamiento sistemático de cuatro dimensiones: a- ideas, b- valores personales, c- contexto y d- estrategias relacionadas, haciendo explícitas las hipótesis y posiciones de uno. Esto implica trabajar con diferentes personas y grupos para hacer explícitas sus ideas subyacentes, abriendo espacios para la responsabilidad mutua, siendo más preciso y crítico acerca del análisis de la situación, y cuestionando más al momento de identificar las estrategias de acción (Guijt, 2012).

Ejes centrales de la metodología

- La construcción sustentada con evidencia, de los supuestos teórico-prácticos de la propuesta transformadora de intervención, surgiendo así lo que hoy conocemos como Teoría del Cambio (Weiss, Clark, citado de Monje, 2019). La Teoría del Cambio, al buscar las incuestionables evidencias que sustentan cualquier intervención, está exigiendo la identificación y el abordaje efectivo de las reales y profundas causas de las desfavorables condiciones sociales que pretende transformar. Enfatizando especialmente en sus cadenas causales, las mismas que constituyen el sustento teórico-práctico de los resultados propuestos (Monje, 2019).
- Este enfoque de Teoría del Cambio pone a la gente en el centro y considera todos los fenómenos que afectan a cómo la gente piensa e interactúa. Esto tiene implicaciones importantes en relación a quiénes somos (identidad), cómo pensamos (sistemas de creencia y supuestos), qué nos afecta y qué afectamos (contexto) y cómo actuamos (estrategias).
- En la gestión de supuestos (críticos o centrales) que se centra en explicar por qué nuestra intervención contribuirá eficazmente al cambio deseado que buscamos. Por lo tanto, destapar los supuestos subyacentes ayuda a explicar cómo nuestras intervenciones y actividades contribuirán significativamente al logro de ciertos resultados intermedios y a largo plazo. Al compartir nuestras suposiciones con diferentes partes interesadas, podemos encontrar que nuestras hipótesis iniciales pueden no ser ciertas; y por lo tanto, necesitan ser redefinidas, descartadas o complementadas (Retolaza, 2018).

ENMARCANDO NUESTRO PENSAMIENTO Y ACCION



(DES)APRENDIENDO SOBRE NUESTROS SUPUESTOS Y DECISIONES

Fuente: Taller Introducción a la Teoría del Cambio, Ministerio de Desarrollo Social, Chile, agosto-septiembre 2016.

¿Cuáles son los beneficios o ventajas de aplicar una Teoría del Cambio?



En general el "pensamiento de la Teoría del Cambio ofrece a los actores involucrados en procesos de cambio sociopolítico, un marco de construcción de sentido que ellos desarrollan por sí mismos y que pueden usar durante todo el proceso para articular, cuestionar y adaptar el qué, el por qué y el cómo de sus esfuerzos, en continua interacción con la realidad que viven" (Marjan van Es, tomado de Guijt, 2012).

En particular un pensamiento de Teoría del Cambio permite:

- Plantear un lenguaje común.
- Hacer explícito los supuestos implícitos (obliga a repensar los supuestos de trabajo y los preconceptos). El afloramiento de estos supuestos puede provocar un cambio en la forma en que un grupo u organización piensa y actúa en relación a otros actores y al proceso de cambio social en el que están involucrados. Por lo tanto, es un método orientado a la toma de conciencia (personal, organizacional, social) sobre

la manera en que nuestro sistema de creencia opera (ideología, cultura, identidad social, pensamiento organizacional, prejuicios, entre otros) y afecta lo que vemos y lo que hacemos (Retolaza, 2018).

- Identificar recursos y comprobar su pertinencia.
- Diseñar planes de acción realistas (hace pensar si lo que se planifica hacer, como se hacen estudios de contexto para cada etapa del proyecto, va a dar los resultados esperados) y clarificar responsabilidades (ayuda a que los involucrados vean con claridad que cosas merecen su tiempo y por tanto que asuman la responsabilidad de llevarlas a cabo). Una teoría es algo por probar, no se ha probado. Puede ayudar a verificar si los elementos que se consideraban cruciales, realmente lo son y produjeron el cambio esperado.
- Preparar al equipo/ institución para la acción, su construcción es un proceso que desarrolla habilidades para alcanzar la visión de futuro, que predispone al colectivo para producir los cambios adecuados.

Los aspectos no negociables y diferenciales de la Teoría del Cambio

Rochna (2010) considera tres elementos esenciales para cualquier Teoría del Cambio.

- En primer lugar, un análisis sólido del contexto que incluye una explicación más amplia, más allá de lo que se quiere cambiar.
- En segundo lugar, la claridad acerca de quién promoverá el proceso de cambio, quién contribuirá, quién necesita ser influenciado y quién se beneficiará.
- En tercer lugar, las actividades estratégicas clave en un mundo cambiante de alta incertidumbre donde la velocidad de los cambios se acrecienta cada vez más y los efectos de los cambios que se producen son exponenciales.

En estas opciones, hacemos algunas conjeturas: es muy importante la claridad sobre nuestros supuestos colectivos acerca de la naturaleza de los problemas sociales y cómo el cambio vendrá.

En definitiva, el poder y la política son fundamentales para generar y/o potencializar o minimizar y/o evitar los problemas sociales. De manera que una Teoría del Cambio debe reflejar los valores, incluyendo puntos de vista políticos. Estos dan las opciones estratégicas:

Elementos de un Teoría de Cambio



Fuente: Taller Introducción a la Teoría del Cambio, Ministerio de Desarrollo Social, Chile, agosto-septiembre 2016.

Las herramientas que utiliza.



Las herramientas que utiliza son los **modelos lógicos** (diagramas causales, construcción de escenarios, *back-casting*, dinámica de sistemas, modelos de simulación, trazo de diagramas de caminos del cambio, análisis de causalidad, entre otros), porque la Teoría del Cambio narra un escenario deseado y describe la imagen deseada de un futuro de mediano plazo y las implicancias e impactos previstos en el largo plazo producto de su materialización.

El futuro se modeliza, primero se construye en la mente y luego se materializa, y esa construcción confronta los sistemas de creencias, porque son estos los que van a determinar las posibilidades de cambio.



Construir una Teoría del Cambio, es un proceso para influir sobre nuestros modelos mentales, sobre las creencias de cómo funciona el mundo y que acciones funcionan o no, en materia de intervención para el desarrollo.

Costos y limitaciones que deben ser considerados.



La Teoría del Cambio, con su atención en un análisis completo, consume mucho tiempo y requiere el fortalecimiento de capacidades (Singh y Rochna). Sin embargo, Rochna piensa que estos costos justifican la inversión en términos del (mejor) logro de cambios, en parte debido a que un proceso de Teoría del Cambio integra la planificación y la implementación. No es un proceso adicional. Chambille teme que, dado que la Teoría del Cambio se utiliza sobre todo en el contexto de la búsqueda de financiación externa, esto afectará negativamente a la calidad del proceso y sus resultados. Clark también señala el riesgo de que la Teoría del Cambio no sea considerada en relación a proyectos, ya que existe una tensión con las prioridades institucionales de demostrar el impacto y demostrar nuestra habilidad para mostrar un impacto creíble.

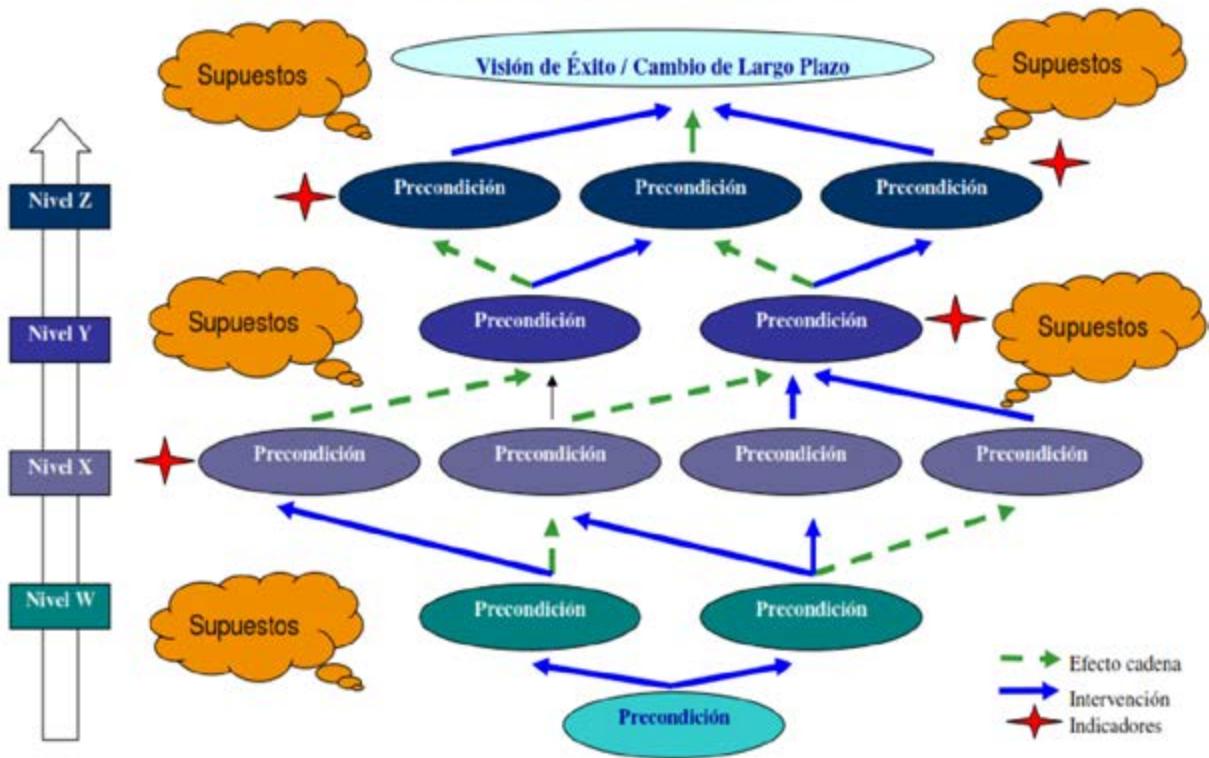
Pasos para construir una Teoría del Cambio en Contextos Complejos:

- I. **Análisis de Contexto:** Actualización de los Paradigmas; Análisis de Entornos complejos y multi-escalares (pluralidad de dimensiones y escalas) del ecosistema (histórico, social, político, económico, relacional, entre otros), su dinámica y factores de cambio.
- II. Definición de la **Visión de Éxito** (Escenario de cambio): Construcción colectiva de una Imagen de Futuro posible, plausible y deseada; y/o la visión de éxito como el cambio más significativo esperado, la imagen objetivo; y/o el macro cambio deseado para una situación particular. Visualizar claramente el Cambio Deseado o el “sueño despierto”: caminar el futuro (generar una imagen viva), establecer dimensiones críticas, identificar los impactos posibles y construir una visión compartida de futuro.
- III. Identificación de la **Dinámica Multi-actores:** Análisis de la participación y las relaciones de poder en los procesos de cambio. Explorar las ideas (valores y creencias) que otros actores tienen sobre el ecosistema, su dinámica y factores de cambio en función de sus objetivos estratégicos. Identificar áreas estratégicas (campos de actuación) sobre las que se va a sustentar el cambio deseado. Tiende a que el proceso de apropiación para el cambio sea exitoso.
- IV. Definición de las **Precondiciones** o situaciones que tienen que estar presentes para que el cambio pueda darse a lo largo del encadenamiento causal, condiciones suficientes y necesarias para el logro de la Visión de Éxito. Existen precondiciones a un nivel primario, secundario, terciario, etc. que se corresponden a las distintas unidades espacio-temporales.
- V. Identificación de las **Intervenciones:** Son acciones que permiten alcanzar resultados, que son las precondiciones del nivel inmediatamente superior. En esta instancia es necesario:
 - i. explorar e identificar opciones de colaboración/competencia entre los distintos actores involucrados;
 - ii. la identificación de las necesidades de capacitación y desarrollo de habilidades en los individuos, comunidades u organizaciones para que se logren las precondicio-

nes. Se consideran las capacidades técnicas (saber desarrollar y usar tecnologías) y las capacidades funcionales (saber gestionar un dispositivo, colaborar, comunicar, entre otros).

- VI. Articulación de los **Supuestos** (explícitos e implícitos): Representan situaciones fuera del control organizacional y que influyen el proceso de cambio. Implica explicitar con los beneficiarios y actores involucrados los supuestos que subyacen a la (lógica de) intervención, explorarlos críticamente, reflexionar sobre ellos, para poder intervenir teniéndolos en cuenta, ya que son los que van a regir la posibilidad de cambio. Un supuesto es una creencia, por ejemplo: valores, filosofías, paradigmas y visiones del mundo, contexto, normas sociales y culturales, relaciones de poder, modelos mentales, etc. Los supuestos son subjetivos, limitados y temporales, son la base de las acciones.
- VII. Definición de los **Indicadores de Cambio**: Un indicador es una variable que aporta información de otras variables o fenómeno complejo que es utilizado para brindar información y que es utilizado como parámetro para tomar una decisión. Son métricas que permiten conocer si se alcanza o no el éxito en la implementación del proyecto. La generación de indicadores implica definir y estructurar las preguntas de evaluación de impacto como hipótesis comprobables del efecto esperado. Afinar las hipótesis y hacer una primera identificación de los descriptores con los beneficiarios y actores involucrados.
- VIII. Diseño de las **Rutas del Cambio** y elección del **Camino del Impacto**: Mapear las rutas de cambio, que pueden ser representadas como cadenas de atribución causal, caminos del impacto u otras formas menos lineales de anticipar el futuro como la prospectiva y el pensamiento complejo. Análisis de las posibles trayectorias de cambio y construcción social del proceso de creación de impacto. Simulación ex ante, juego de toma de decisiones sobre los escenarios de impacto y selección del camino del impacto.
- IX. Redacción del **Sustento Narrativo**: Descripción narrativa de la trayectoria de cambio que va desde el momento actual hasta la configuración de la imagen de futuro deseada (construcción del escenario de impacto).
- X. Diseño de Mecanismos de Aprendizaje, Monitoreo y Evaluación: Planificación estratégica del sistema de gestión del impacto, utilizando un modelo adaptativo/iterativo y espiralado para la documentación del proceso de cambio y su apropiación, generación de evidencias, monitoreo, evaluación, aprendizaje y reflexión sobre lo que funciona o no. Identificar brechas de conocimiento que aporten contenidos a una agenda de aprendizaje y/o investigación (agendas compartidas I+D+i). Construir un radar de los impactos. Validar el conjunto de los resultados con sus protagonistas (beneficiarios y actores involucrados).

Ruta de Cambio Positivo



Fuente: Taller Introducción a la Teoría del Cambio, Ministerio de Desarrollo Social, Chile, agosto-septiembre 2016.

Importancia de una Teoría del Cambio para la gestión del impacto



Gestionar y controlar el proceso de creación de impacto es importante para maximizarlo u optimizarlo. Esto implica medir el impacto 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.

Las Teorías del Cambio describen una secuencia de eventos que generan impacto: analizan las condiciones y los supuestos necesarios para que se produzca el cambio, explicitan la lógica de atribución causal inscrita en el proceso de cambio y trazan el mapa de las intervenciones a lo largo de las vías lógicas causales.



El mejor momento para construir una Teoría del Cambio es la fase de diseño de una intervención. De esta forma, la visión colectiva construida entre las partes interesadas permite alcanzar un entendimiento común y un lenguaje compartido sobre los objetivos y las rutas posibles de cambio, transformándose en una herramienta clave para la construcción de sentidos en un grupo/comunidad.

La evaluación de impacto es la medición/ valoración del **diferencial de cambio** entre la

situación con y sin intervención de un instrumento (política/ programa/ proyecto).

Es importante para gestionar el impacto profundizar sobre las oportunidades de transformación en las cuales se puede intervenir. **Retolaza (2010) identifica tres categorías de cambios:** emergentes, transformativos y proyectables.

Los cambios emergentes son inesperados, se producen en la vida diaria, están relacionados a procesos adaptativos y aprendizaje experiencial, son los que generan un patrón de comportamiento y cambio en la forma de actuar de las personas.

Los cambios transformativos se refieren a las prácticas transformadoras de Bourdieu, a aquellas acciones que permiten liberarse de modelos mentales, ideologías, círculos viciosos, etc. que obstaculizan la posibilidad de materialización de nuevas realidades y futuros deseados.

Los cambios proyectables son aquellos que surgen de brindar solución tecnológica a problemas simples o complicados a partir de una lógica lineal mediante proyectos concretos y acciones planificadas.

El potencial de la Teoría del Cambio está en gestionar procesos de transformación social, en analizar y proponer acciones sobre cambios transformativos, sobre cambios en el surco de los eventos de fenómenos complejos, que requieren una acción colectiva flexible de pensamiento-acción.

Una gran debilidad de nuestros tiempos es que en muchas situaciones de acción pública se pretende promover cambios transformativos a partir de una lógica de pensamiento de cambio proyectable, donde prima una lógica de pensamiento-acción bastante rígida y con mínimas posibilidades de adaptación a los cambios contextuales que se producen cada vez con más celeridad.

La importancia de un pensamiento-acción flexible y fluido para intervenir en espacios complejos y continuamente cambiantes es crucial. Frecuentemente los beneficiarios de nuestra acción institucional se encuentran en una situación de vulnerabilidad sistémica, razón por la cual se propone el ambicioso objetivo de contribuir/ realizar cambios transformativos. El gran potencial de sumergirnos en el enfoque de la Teoría del Cambio para construir procesos de creación de impacto radica en poder coordinar la acción prevista en proyectos, programas y políticas, donde se organizan los recursos del estado para producir cambios proyectables, a fin de lograr que se gestionen de forma tal de alcanzar los cambios transformativos deseados.



El enfoque de la Teoría del Cambio contiene el potencial para orientar el camino para alcanzar las visiones compartidas de largo plazo, en un marco metodológico flexible, dinámico, fluido, que integra la creación de los cambios proyectables en distintas escalas y dimensiones para contribuir a la solución de problemas complejos y lograr cambios transformativos.

La Teoría del Cambio y los desafíos de producir impacto sobre el desarrollo del Sistema Agropecuario Agroalimentario y Agroindustrial



Al momento de analizar los impactos, hay que focalizarse en el propósito y fin de la estrategia institucional/ instrumento programático, y en el grado de eficacia alcanzado. Y a partir de ello, se debe reflexionar colectivamente sobre qué otros efectos, positivos o negativos, esperados o imprevistos, han tenido lugar como resultado del proyecto. Puede tratarse de efectos económicos, sociales, políticos, institucionales, técnicos o ambientales, tanto en el nivel local, como regional y nacional.

El impacto de la institución sobre el SAAA es el resultado de condiciones causales complejas cuyo análisis suele resultar difícil, de aquí la relevancia de poder construir una Teoría del Cambio multi-nivel que brinde claridad sobre el propósito y la ruta de cambio seleccionada para producir el impacto deseado.



En materia de desarrollo puede resultar especialmente problemático probar que los cambios observables son atribuibles a un instrumento programático o acción de una determinada institución. A fin de comprender las conexiones causales, es necesario que la institución genere un espacio de reflexión, co- construcción y monitoreo de la cadena del impacto. Pueden apreciarse impactos diferentes en distintos momentos del tiempo, por lo que el trabajo de observación colectiva, medición y valoración participativa debe ejercitarse tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. El tiempo que debe transcurrir para que se puedan apreciar los impactos variará según el tipo de intervención.

La atribución causal es el vínculo causal entre los cambios observados y una intervención específica. En términos del desarrollo del SAAA es importante aclarar que esta definición no exige que los cambios sean producidos exclusiva o totalmente por el instrumento programático/ intervención institucional que se investiga. Con lo cual, se debe tener en cuenta que pueden haber intervenido otras causas, ya sean otros proyectos/políticas o determinados factores contextuales o factores externos.

En este marco es importante aclarar que **existen tres conceptualizaciones posibles** de causa-efecto que se deben tener en cuenta al construir una Teoría del Cambio y al planificar una evaluación de impacto, las cuales también podemos relacionar con el tipo de cambio que se quiere producir (transformativo o proyectable).

En primer lugar, la **atribución causal exclusiva**. Es la situación donde un proyecto es necesario y suficiente para producir los impactos, con independencia (o relativa independencia) de los factores contextuales u otras intervenciones. Suele encontrarse entorno a algunas situaciones puntuales bien especificadas de gestión de cambios proyectuales.

En segundo lugar, la **atribución causal conjunta**. Esta situación se produce cuando un proyecto genera los impactos previstos junto con otros proyectos/ políticas o determinados factores contextuales. Proyectos/ políticas complementarias que sientan las bases para la intervención o la refuerzan. Factores contextuales vinculados al entorno de ejecución que

estimulan determinados niveles de motivación y conocimientos previos, etc. Cuando la atribución causal para producir un determinado impacto es conjunta, la ausencia o sentido negativo de estos proyectos o factores complementarios limitan el logro del cambio deseado. El escenario de atribución causal conjunta es una situación muy común en la planificación del desarrollo.

En tercer lugar, las **vías causales alternativas (o múltiples)**. Este escenario representa la situación cuando el proyecto es sólo una de las alternativas posibles que existen para lograr el impacto previsto. Si el impacto puede producirse por diversas alternativas que contemplan otras intervenciones y/o factores externos, es importante verificar cual fue el proceso que efectivamente terminó generando los cambios deseados y demostrar su atribución. Para lo cual, es clave poder definir resultados intermedios en la Teoría del Cambio y recopilar datos sobre ellos. De esta forma, se podrá determinar en qué medida los impactos se han debido al proyecto que se está evaluando y analizar si el proyecto era pertinente para ese territorio.



Para demostrar impacto tiene que existir un vínculo de conexiones verificables entre el cambio producido y la intervención. Si un sistema de medición de impacto no lleva a cabo sistemáticamente procesos de atribución causal, se corre el riesgo de que los ejercicios de evaluación produzcan constataciones incorrectas y toma de decisiones incorrectas.

La Teoría del Cambio cumple un rol fundamental en las estrategias para demostrar atribución causal sin grupo control.

En los contextos de intervención INTA frecuentemente nos encontramos con situaciones donde se dificulta enormemente adoptar enfoques contra- fácticos de evaluación de impacto. Para lo cual, es fundamental poder adoptar estrategias alternativas e introducirse en procesos de investigación que estudien:

- Por un lado, la **coherencia de los datos empíricos con la relación causal**. Este enfoque consiste en definir 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.
- Por otro, la **estrategia de descartar explicaciones alternativas**. Dicho enfoque consiste en definir posibles explicaciones causales alternativas y recopilar información que permita descartarlas.

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 al proyecto/ intervención. La ruta del cambio, también denominada el camino del impacto, puede describirse por medio de una cadena causal o modelo lógico del proyecto/ intervención. Cuando los equipos deciden empezar a trabajar estrategias de gestión del impacto, en primera instancia deben dilucidar la trayectoria de cambio si esta no ha sido formulada explícitamente, o validar/ refutar un camino hipotético a partir de la construcción de su Teoría del Cambio.

Encuadre institucional



La gobernanza institucional planteada como desafío para la cartera de proyectos 2019, implica reconocer las necesidades del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial (SAAA), partir de la participación de distintos actores para realizar una buena planificación de la política institucional. Para ello, es necesario impulsar procesos de interacción y cooperación entre estructuras organizativas de la Institución e instrumentos programáticos (Proyectos) con el fin de desarrollar en forma eficaz y eficiente la estrategia de intervención institucional, optimizando los recursos y su gestión, así como también comprometer a los distintos componentes y responsables de la estructura de línea, programática y de la sociedad (a través del Consejo Directivo del INTA; los Consejos de Centros Regionales o de Investigación, los Consejos Locales Asesores, entre otros) para alcanzar resultados e impactos.

Gran parte de las actividades institucionales se abordan a partir de los proyectos establecidos en las agendas I+D+i donde confluyen los cinco componentes estratégicos del INTA (Investigación y Desarrollo; Transferencia y Extensión; Relacionamento Interinstitucional, Vinculación Tecnológica e Información y Comunicación), en los cuales las estructuras gerenciales y programáticas deben participar en forma cooperativa para lograr el mejor resultado e impacto con calidad.

Dichos resultados e impactos devienen del uso de las soluciones tecnológicas (bienes y servicios) generadas y se evalúan a partir de indicadores que permitan dar cuenta de esos resultados e impactos logrados; con un enfoque de Gestión por Resultados.



La Gestión por Resultados establece una secuencia de causalidad entre insumos y resultados, se enfoca en garantizar (y evaluar) los efectos esperados por la cual se desarrolla la acción del Estado, priorizando la transformación de la realidad en términos de equidad, competitividad y cuidado del ambiente, sobre la situación problema que se desea cambiar o la oportunidad a aprovechar (PEI INTA 2015-2030).

La relevancia de la gestión por resultados para el INTA radica en que los ejercicios de planificación de mediano plazo cuenten con medidas de resultados e impacto que indiquen la trayectoria de cambio, propiciando un aprendizaje que introduzca a la institución en un proceso de mejora continua, en la búsqueda de la excelencia en el cumplimiento de su misión y la rendición de cuentas a la sociedad. 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.

Para potenciar este enfoque, la Gerencia de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional Asistente (DNA) Investigación, Desarrollo y Planificación, planteó un fuerte posicionamiento sobre la necesidad de reconstruir la Teoría del Cambio detrás de cada instrumento programático a los fines de robustecer tanto el sistema de indicadores como el proceso de aprendizaje. Sin embargo, este proceso se plantea con posterioridad a la conformación de la cartera de proyectos 2019, por lo que aún no se ha concretado.

Análisis de la situación del INTA en comparación al enfoque de la Teoría del Cambio



¿Qué diferencias existen entre la Gestión por Resultados y la Teoría del Cambio? Toda gestión dirigida a la obtención de resultados está sustentada en una rigurosa lógica de causalidad. Pero cambian los focos estratégicos de cada enfoque. En la Gestión por Resultados, los objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño, no la transformación social (Monje, 2019).

La Gestión por Resultados estructura la obtención de sus resultados a partir de la construcción de del Marco Lógico. Esta es la forma generalmente utilizada en INTA. Siguiendo a Retolaza (2018), **podemos analizar los desafíos que entraña la construcción de una Teoría del Cambio frente a la elaboración de un Marco Lógico.**

- En **primer lugar**, el Marco Lógico expresa una representación lineal del cambio que simplifica la realidad. En cambio, la Teoría del Cambio es un enfoque de pensamiento crítico donde se abre el espacio para el abordaje de la complejidad y la reflexión profunda de la realidad.
- En **segundo lugar**, el Marco Lógico es una técnica de carácter descriptiva que explicita lo que se va a hacer y lo que se cree va a lograr a raíz de esas actividades. En cambio, la Teoría del Cambio es un enfoque de carácter explicativo que articula y explica el qué, el cómo y el porqué de un proceso de cambio intencionado, y la contribución de la iniciativa a este proceso.
- En **tercer lugar**, el Marco Lógico tiene una lógica lineal y secuencial de tres niveles de resultado (*output*, resultado e impacto). En cambio, la Teoría del Cambio tiene una lógica sistémica (interconexiones) que contempla cadenas de resultados ilimitadas y paralelas, mecanismos de retroalimentación y rutas de cambio.
- En **cuarto lugar**, el Marco Lógico sugiere y da por hecho la relación entre causa y efecto sin análisis o explicación, mientras que la Teoría del Cambio presta especial atención a los supuestos que explican las relaciones causa-efecto.
- En **quinto y último lugar**, el Marco Lógico se enfoca en los supuestos/ hipótesis relacionadas a condiciones externas, mientras que la Teoría del Cambio articula los supuestos subyacentes o implícitos al pensamiento estratégico que configura una política, programa o proyecto.

Conclusiones



Introducir el enfoque y el pensamiento de la Teoría del Cambio en la cultura institucional... ¿Implica repensar el sistema de planificación del INTA? ¿Con qué alternativas se cuenta para introducir al INTA (como proyecto institucional) en un enfoque de Teoría del Cambio? ¿Este repensar el sistema integral de acción institucional, es justamente (en sí mismo) la implementación del sistema de medición de impacto? ¿Cómo la Teoría del Cambio contribuye a un sistema de impacto y a una práctica regular y cultura del impacto?

Es importante respaldar la evaluación de impacto en un modelo que permita interpretar correctamente la cadena del impacto que un proyecto/ intervención ha generado. Este modelo de interpretación suele estar definido por una Teoría del Cambio. **La Teoría del Cambio de un proyecto/ intervención es una herramienta fundamental para su evaluación, siempre debería ser parte de la arquitectura de su diseño e implementación, y contar con la flexibilidad y claridad necesaria para poder ir modificándose según sea conveniente durante su ejecución y la planificación de su evaluación de impacto ex post.**

Las teorías de cambio presentan múltiples razones que mejoran la gestión del impacto, dado que se especializa en identificar los cambios de corto y mediano plazo (precondiciones y resultados intermedios) que son precursores de los impactos a largo plazo que se pretenden alcanzar con el proyecto/ intervención. Y a partir de ella, se puede analizar desde las diferentes estrategias de atribución causal, si una intervención fue o no exitosa, en qué partes del proceso dejó de funcionar o fracasó, distinguir entre el fallo de implementación (donde no se han logrado los impactos porque la intervención no se implementó correctamente) y el fallo de teoría (donde la intervención no lleva al impacto deseado aun habiendo sido implementada correctamente); identificar los aspectos de la intervención que la hizo funcionar correctamente y por ende son factores críticos, factores de éxito, que necesitan ser promovidos en próximos proyectos/ intervenciones similares a desarrollarse en entornos diferentes pero sustentados sobre la evidencia desarrollada.

En términos de evaluación de impacto, la construcción social o reconstrucción histórica de Teorías de Cambio es una forma estratégica de demostrar atribución causal sobre los impactos que producen las acciones institucionales que evita la necesidad habitual de construir un grupo control.

La importancia de la Teoría del Cambio para intervenir en los contextos complejos y sobre los fenómenos complejos que el INTA trabaja radica en lo que la literatura denomina como la *path dependence*, situación/es que genera/n la necesidad de influir sobre la estructura artefactual de la sociedad para poder generar cambios, para poder torcer la curva de los acontecimientos, que no se modifican por una intervención de tal naturaleza, sino que requiere la conformación del hombre colectivo como fuerza movilizadora, para lo cual se requiere contar al menos con preferencias sociales de confianza y reciprocidad, y la construcción de sentidos compartidos que promuevan una cooperación sostenida en el tiempo. Es clave contar con una Teoría del Cambio para torcer el surco de los eventos y transformar regularidades sociales.

A estos fines, es donde cobra especial relevancia el enfoque de la Teoría del Cambio y los procesos que se desarrollen para propiciar la apropiación de la visión de futuro a alcanzar y de la ruta del cambio a construir y adoptar para lograr impacto frente a los desafíos y la dinámica de la complejidad.

Bibliografía

- Aziz, C. (2018). Gestión del cambio, creencias y teoría de acción para la mejora escolar. Nota técnica N° 3. LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Chile.
- CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. (2019) Teoría del Cambio. Ejercicio 1. www.caf.com
- CAF. Banco de Desarrollo de América Latina. (2019) Teoría del Cambio. Ejercicio 2. www.caf.com
- CEDER, Ministerio de Desarrollo Social, Cooperación Público-Privada, PRODENI y ACCION. (2016). Taller: Diseño de proyectos y postulación a fondos concursables. Introducción a la Teoría del cambio. Sede Santiago, Universidad de Los Lagos. Chile.
- Chavarría Miranda, H. (2018). Guía para la formulación de políticas públicas para la agricultura con criterios de evaluabilidad. IICA. Obtenido en: <http://repositorio.iica.int/handle/11324/7129>
- Demel, N., Fiebiger, M., Guenther, D., Mogge, M. and Sterly H. Responsable y Coordinación: Mathias Mogge, Unidad Conocimientos, Innovación, Asesoría (2008). GUÍA ORIENTACIÓN A EFECTOS E IMPACTOS en los Proyectos y Programas de Welthungerhilfe. Parte I: Trasfondo y Definiciones. Deutsche Welthungerhilfe e.V. Friedrich-Ebert-Straße 1 53173. Bonn.
- Desarrollo e Impacto, ¡Ya! "DIY". (2011). Quiero aclarar mis prioridades definiendo mis metas y el camino para alcanzarlas. La Teoría del Cambio. Herramientas prácticas para impulsar y apoyar la innovación social. <https://es.diytoolkit.org/>
- Guidoccio, A. *et al.* (2018). Kit de Evaluación. Herramientas para una gestión ágil: Teoría del Cambio y pensamiento evaluativo. Ministerio de Modernización. Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Presidencia de la Nación. CABA. Argentina.
- Gobierno de la República Dominicana y el Sistema de las Naciones Unidas. (2017). Objetivos de desarrollo Sostenible. Marco de asistencia de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. República Dominicana.
- Guijt, I. e Retolaza, I. (2012). Definiendo la "Teoría del Cambio". Basada en los aportes de Jim Woodhill, Paola Rozo, Simone van Vugt. <https://docplayer.es/57271072-Definiendo-la-teoria-del-cambio-irene-guijt-e-inigo-retolaza-basada-en-los-aportes-de-jim-woodhill-paola-rozo-simone-van-vugt-marzo-2012.html>
- Monje, J. A. (2019). 40 Lecciones para la gestión de proyectos ágiles. Teoría del Cambio en Contextos Complejos. Centro de Estudios Estratégicos Magrebíes (CEEM). Andalucía. España.
- Morales, A. (2017). Teoría del Cambio subyacente en un proyecto de desarrollo local. Una mirada desde el trabajo social. El Caso de Arroyo Blanco (Uruguay). San Juan.
- Mobarec H. R. (2017). Taller Teoría del Cambio: ¿Cómo potenciar el impacto social de tu emprendimiento? Innovación Social y Sostenibilidad. Fundación COLUNGA y Emprende el Viaje. <https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/04/Teor%C3%ADa-de-Cambio.pdf>
- Nichols, R. y Mackinnon, A. (2014). Planificando el cambio. Usando una Teoría del Cambio para girar la planificación y la evaluación. GrantCraft. Foundation Center. www.grantcraft.org
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2018). Gestión Basada en Resultados (RBM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. MANUAL. Naciones Unidas. Viena.
- Retolaza Eguren, I. (2010). Teoría del Cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social. PNUD-Hivos. Guatemala.
- Retolaza Eguren, I. (2018). Teoría del Cambio. Una brújula para orientarte en el camino. iretolazae@gmail.com
- Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E. (2016). Planificación y evaluación de redes de desarrollo social... *ReviISE*. Vol. 8, Núm. 8, Año 2016 pp. 45-57. ISSN: 2250-5555. www.reviise.unsj.edu.ar
- Rogers, P. (2014). La Teoría del Cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.
- Serrano, E., Herrera, M., Martínez, A y Simón, J. y Díaz, A. (2018). Bases para la Evaluación

de Impacto de Políticas Públicas. IAAP: Sevilla.

- Vargas Trujillo, E. (2020). Diseño de proyectos para promover el bienestar. Semana 1. Módulo 1. Más allá de lo aparente: Análisis de situaciones que afectan el bienestar. Grupo de Investigación Familia y Sexualidad de la Universidad de los Andes en Colombia. www.clacso.edu.ar
- Zurbriggen, C. (2015). Hacia una nueva gobernanza. Co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible. IICA. Montevideo. <http://www.iica.int>

8.

Análisis de las estrategias de implementación de procesos y sistemas de evaluación de impacto de instituciones con sede en América Latina y el Caribe: Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Desafíos para la gestión del INTA.

*Ruth Caceres
Javier Granda
Alan Schorr*

Preguntas guía para leer el capítulo:

¿Qué significa institucionalizar la evaluación de impacto como una práctica de gestión? ¿Cuáles son las dimensiones que se tienen en cuenta en el análisis comparativo? ¿Cuáles son los aspectos institucionales, normativos y valores que regulan los sistemas de evaluación de impacto de las organizaciones analizadas? ¿Qué, cómo y para qué evalúan las organizaciones seleccionadas? ¿Cuáles son los principales desafíos del proceso?

Introducción

El objetivo de este trabajo es el de contribuir al aprendizaje institucional sobre la base de la descripción y análisis de sistemas de evaluación de impacto de organizaciones internacionales con un extenso camino recorrido no solo en la implementación de evaluación de impacto sino también en el ejercicio sistemático de procesos de seguimiento y evaluación. Además, el de identificar los desafíos en el proceso de la institucionalización de la evaluación de impacto. Esto permitirá tener una referencia para el planeamiento de posibles alternativas de institucionalización de la práctica.

Las evaluaciones del impacto reconocen si las intervenciones de un proyecto han tenido un impacto en las personas y comunidades involucradas, en comparación con las personas que comparten características sociales y económicas similares fuera del proyecto. Constituye un desafío la heterogeneidad que se identifica en las personas y comunidades para realizar esta comparación cuando un proyecto cubre toda una gama de actividades, como suele suceder en los casos de los proyectos de desarrollo comunitario. A pesar de que este enfoque presenta beneficios claros para los participantes del proyecto y los objetivos de desarrollo, este tipo de intervenciones plantea ciertas dificultades a la hora de diseñar una evaluación del impacto y algunos retos en la institucionalización de la práctica.



El estudio se ha basado en una revisión bibliográfica de publicaciones académicas sobre estudios comparados de los sistemas de evaluación de políticas públicas en distintos países y de documentación y manuales sobre los sistemas de evaluación, específicamente evaluación de impacto elaborados por los organismos internacionales la Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). No se ha incluido trabajo a campo como entrevistas a algunos actores implicados en los sistemas de evaluación analizados u otras técnicas.

Los contenidos se organizan en cinco secciones. En la primera sección se desarrollan algunos conceptos utilizados en el estudio para entender y explicar el proceso de institucionalización de prácticas y fundamentar el planteo de desafíos para llevarlo a cabo. La segunda sección tiene como propósito, describir los sistemas de evaluación, particularmente el de evaluación de impacto y hacer un análisis comparativo de las formas de institucionalizar los sistemas de evaluación de tres organizaciones internacionales con importante experiencia en el seguimiento y evaluación de proyectos. En la tercera sección se realiza una descripción del sistema de seguimiento y evaluación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En la cuarta sección, sobre la base del análisis comparado de las organizaciones bajo estudio y la revisión bibliográfica realizada, se plantean los principales desafíos para institucionalizar las prácticas de evaluación de impacto. En último lugar, se plantean conclusiones.

Algunos conceptos utilizados en el estudio

Entendemos la institucionalización de la evaluación de impacto como un proceso destinado a establecer su práctica en el entorno de la institución, a través de políticas o estrategias concretas, en los términos en que lo plantea García Alcaráz, M.

“La institucionalización se considera resultado y producto de la acción de los sujetos. Resultado en tanto se produce a través de habituaciones que gozan de cierta aceptación y producto porque al ser aceptada la actividad, esta se reglamenta y se reproduce bajo normas (explícitas o no) que rigen el funcionamiento de un campo determinado de la actividad social. Este proceso implica a la cultura, en tanto ésta consiste en el conjunto de producciones materiales y simbólicas que otorgan sentido a un grupo social. En tanto dinámica social, el proceso de institucionalización es vivido por los sujetos y elaborado mediante sus producciones culturales. En algunos casos, lo ya aceptado, se considera instituido y como tal se sedimenta para ser transmitido y reproducido como un conjunto de elementos que conforman la identidad institucional. El proceso complementario, inherente a los cambios y las transformaciones que sufren las instituciones, es el instituyente, el cual consiste en un conjunto de acciones sociales y elaboraciones culturales que buscan reformar o modificar el funcionamiento institucional.” (2002).

Para ampliar sobre este tema se puede consultar el Diccionario elaborado por María Guadalupe García Alcaraz en 2002. Disponible en el sitio de la UNAM http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_i/institu.htm

Para este fin, **se requieren marcos de análisis de base para observar, organizar e interpretar los hechos, las manifestaciones de las personas y los fenómenos organizacionales.** Según lo explicitado por Bédard, R. (2004, pág. 82):

“Para comprender las acciones y las conductas de una persona, es necesario ras-

La comparación con bases de referencia permite evaluar el desempeño del FIDA en relación con el de otras organizaciones de desarrollo. Requiere establecer un punto o norma de referencia con respecto al cual puedan evaluarse los resultados o logros obtenidos. Sin embargo, se presentan ciertas dificultades al aplicar el método porque no hay dos organizaciones que sean exactamente iguales, y debido a que los métodos y procedimientos de evaluación que utilizan pueden ser distintos (Manual FIDA, 2015).

tratar los fundamentos implícitos. Esto exige prestar atención no sólo a las acciones concretas de la persona, a sus actitudes y a sus palabras, sino buscar profundamente sobre qué están apoyadas esas maneras de actuar, de comportarse y de hablar, más allá de las explicaciones racionales y lógicas que la persona pueda dar”.

Los **cuatro componentes de análisis** propuestos por la Dra. Renée Bédard (2004) para entender las actitudes y comportamientos de personas, instituciones y estructuras sociales, son

“primero, las prácticas y conductas de la persona, que representan la parte visible del comportamiento humano. Cuando se busca comprenderlas, el siguiente nivel de explicación que surge es de naturaleza metodológica. Se explica la acción concreta por hábitos, convicciones metodológicas o procedimientos del pensamiento, que dan a la acción su validez y fiabilidad. Más profundamente, los valores culturales, sociales y personales se evocan como una fuente de inspiración y de influencia. Finalmente, en los recovecos más oscuros se encuentran los principios fundadores últimos, las creencias filosóficas a las que los otros tres elementos apelan y que, la mayor parte del tiempo, son difíciles de identificar claramente”.



En este sentido, se reconoce que, para la propuesta de políticas y estrategias concretas con mayor efectividad para institucionalizar la evaluación de impacto se requiere un estudio hacia adentro de la institución para comprender y entender las propias prácticas del sistema en el marco de las condiciones de posibilidad del contexto. Es decir, el conocimiento profundo hace posible una toma de conciencia de los elementos subyacentes a una práctica y, si es necesario, puede guiar una intervención con miras a modificarla o a reforzarla.

Lo mencionado con anterioridad no constituye una limitación para el objetivo de este trabajo, pero si puede tornarse en un impedimento para un logro eficaz del proceso de institucionalización.

Por otra parte, para analizar los niveles de institucionalización de los sistemas de evaluación que incorporan las prácticas de evaluación de impactos, seguimos la propuesta de análisis planteada por Acuña, Martínez Nogueira, Rubio y Potenza (2016), que focaliza el estudio en función de **cuatro dimensiones**:

- i) Marco organizacional (localización del órgano coordinador, órganos de coordinación, distribución de funciones);
- ii) Marco normativo (tipo de normas que regulan el sistema y aspectos regulados);
- iii) Práctica evaluadora (mecanismos de selección de programas a evaluar, quiénes realizan las evaluaciones, tipos de evaluaciones predominantes);
- iv) Utilización de las evaluaciones (usos de los resultados de las evaluaciones y limitaciones).

En el análisis comparado de sistemas de evaluación realizado por Lázaro, B. (2015, pág. 17), menciona que

“Furubo y Sandahl (2002) investigan los sistemas de evaluación en 21 países y diversos organismos internacionales, sobre la base de una serie de indicadores que pueden agruparse en las siguientes categorías: existencia de una base epistemológica común; existencia de una cultura favorable a la evaluación; grado de institucionalización, organización y demanda de evaluación; oferta de evaluación; práctica evaluadora y grado de utilización y difusión de la evaluación, a efectos de la mejora de los programas y rendición de cuentas”.



Para plantear los desafíos en el proceso de institucionalización de las prácticas de evaluación de impacto, se tuvieron en cuenta los resultados del análisis comparativo de las tres organizaciones internacionales utilizando las cuatro dimensiones propuestas por Acuña *et al.* y algunos de los indicadores mencionados en el estudio comparativo de políticas públicas realizado por Blanca Lázaro.

Experiencias internacionales comparadas sobre la manera de institucionalizar los sistemas de evaluación con prácticas de evaluación de impacto



El objetivo de este apartado es hacer un análisis comparativo de las formas de institucionalizar los sistemas de evaluación, que incorporan prácticas de evaluación de impacto, de tres organizaciones internacionales con experiencia en el seguimiento y evaluación de proyectos.

Las **tres organizaciones seleccionadas** son:

- La Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa)
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, o IFAD – *International Fund for Agricultural Development* en inglés).

La **Corporación Brasileña de Investigación Agropecuaria**, fundada en el año 1973, vinculada con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Alimentos de la República Federativa de Brasil. Es una corporación dedicada a la investigación, desarrollo e innovación. Su agenda está dirigida a la generación de nuevos conocimientos, la mayoría de los cuales se traduce en productos, procesos y servicios para el sector agropecuario. También genera información que contribuye a la formulación y mejora de políticas públicas en áreas relacionadas con su misión. Los estudios de evaluación de impacto los iniciaron en la década de 1980, pero la primera edición del “balance social” se elaboró en 1997 y se publicó al año siguiente.

Embrapa cuenta con 43 Unidades descentralizadas o Centros de Investigación distribuidos en todo el país, con cierta especialización temática: ecorregiones, productos o temas básicos. Algunas unidades son: Informática Agrícola, Agrobiología, Agroenergía, Agrosilvopastoril, Algodón, Ganado Lechero, Amazonia Oriental y otras.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** trabaja para mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe, orientado a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. El objetivo es alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el ambiente. Con una historia que se remonta a 1959, ofrecen préstamos, donaciones y asistencia técnica; y realizan amplias investigaciones. Mantienen un firme compromiso con la consecución de resultados medibles y los más altos estándares de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

El **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola** es un organismo especializado de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, una institución financiera internacional que otorga préstamos subvencionados (y donaciones) a gobiernos de países en desarrollo para proyectos de desarrollo rural (no solamente agrícola). El motivo de las inversiones del FIDA es buscar la transformación rural, esto es, un cambio sostenible y profundo que abarca lo social y lo económico y que asume distintas formas según el contexto del país en particular. El FIDA comenzó sus operaciones en el año 1978 y las evaluaciones de impacto fueron introducidas en el año 2013.



A continuación, se caracterizan los niveles de institucionalización del sistema de evaluación de los casos bajo estudio, mediante la descripción y el análisis de las dimensiones marco organizacional, marco normativo, práctica evaluadora y utilización de las evaluaciones.

Marco organizacional

Embrapa cuenta con un gobierno corporativo conformado por: Asamblea General, órgano que tiene como objetivo promover una mayor claridad y transparencia en el proceso de toma de decisiones y precisión en el control realizado por los organismos que se listan a continuación; Consejo Administrativo, responsable de organizar, controlar y evaluar las actividades de la Institución; Comité de Auditoría, apoya al Consejo de Administración en sus funciones de auditoría y supervisión; Consejo Consultivo Nacional, asesora sobre la definición y viabilidad de acciones estratégicas relevantes que son prioritarias para la planificación del cronograma de Embrapa; Consejo Fiscal, supervisa las operaciones de activos, financieros y presupuestarios; Comité de elegibilidad, verifica el cumplimiento de los procesos de nominación y evaluación de los administradores miembros del Consejo Fiscal; Junta ejecutiva, órgano administrativo superior responsable de planificar, supervisar, coordinar y controlar las actividades de la Institución, y de elaborar sus políticas. Además, cuenta con una Sede Central y cuarenta y tres Unidades descentralizadas o Centros de Investigación distribuidos por todo el Brasil.

El **FIDA** está integrado por 177 Estados Miembros que lo gobiernan y tienen la última palabra en todas las decisiones, estos incluyen tanto políticos, financieros como en las relacionadas con su condición de miembros, a través del Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva. La Junta Ejecutiva representa el segundo de los principales órganos rectores del FIDA, es la responsable de supervisar las operaciones generales del FIDA y aprobar su programa de trabajo.



En las organizaciones analizadas los Directorios o Juntas ejecutivas son responsables de los sistemas de evaluación de la organización. El BID y FIDA poseen, además, oficinas independientes de evaluación para garantizar la autonomía de los resultados de las mismas.

El sistema de evaluación de **Embrapa** se encuentra bajo la responsabilidad general de la Junta Ejecutiva y la responsabilidad operativa es de la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI), la Secretaría General (SGE), y la Secretaría de Inteligencia y Relaciones Estratégicas.

gicas (SIRE). El producto de esta evaluación denominado Balance Social (BS) se elabora y publica de forma anual. Hace unos 20 años que el proceso de evaluación de impacto se institucionalizó y descentralizó, por lo que es una actividad continua en todos sus centros de investigación. Para su gobernanza, el sistema está coordinado y apoyado metodológicamente por un equipo de evaluación de impacto ubicado en la sede, bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI). Esta secretaría también es responsable del análisis y consolidación de los resultados anuales en un formato especial para el informe.

El Balance Social (BS) de Embrapa es un “Documento estratégico diseñado para evaluar y multiplicar el ejercicio de la responsabilidad social de las instituciones. Demuestra los beneficios y los impactos de la organización para sus empleados, dependientes, la comunidad y la sociedad en general”.

BID y **FIDA** poseen oficinas de evaluación y supervisión independientes del Directorio Ejecutivo o la Junta Ejecutiva, respectivamente, con autonomía organizacional y de comportamiento. De este modo, no están sujetos a presiones externas y conflictos de interés de acuerdo a los criterios establecidos por el Grupo de Cooperación de Bancos Multilaterales de Desarrollo.

El Directorio Ejecutivo del BID es responsable de la conducción de las operaciones del Banco, de aprobar las propuestas de préstamos y garantías, así como las políticas, estrategias de país y el presupuesto administrativo; asimismo, es responsable de establecer las tasas de interés y tomar decisiones sobre empréstitos y otros asuntos financieros.

Junta Ejecutiva FIDA: es la responsable de supervisar las operaciones generales del FIDA y aprobar su programa de trabajo.



En este contexto, la independencia implica independencia de juicio e independencia en el manejo de los recursos que son razonablemente necesarios para alcanzar una opinión independiente dentro del marco general de las reglas de la organización. En este sentido, los análisis, hallazgos y conclusiones de estas oficinas estarían libres de influencias externas en todas las etapas del proceso, incluyendo la planificación de los programas de trabajo y el presupuesto, la formulación de términos de referencia, el personal de los equipos de evaluación, la ejecución de las evaluaciones y la aprobación de los informes.

En el **BID** esta oficina independiente se denomina Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y en el **FIDA** se denomina Oficina de Evaluación Independiente (IOE).

Tanto el **BID** como el **FIDA**, conservan bajo el ámbito del Directorio Ejecutivo o Junta Ejecutiva, respectivamente, algunas funciones del proceso de evaluación.

El Directorio Ejecutivo del **BID**, es responsable de la evaluación en tiempo real de todas las operaciones de préstamo hasta el momento de la conclusión del proyecto.

En el **FIDA**, la Junta Ejecutiva es responsable de las funciones denominadas de autoevaluación en el Fondo, de llevar a cabo exámenes exhaustivos de los métodos y sistemas de evaluación independiente y de autoevaluación, así como de las estrategias y metodolo-

gías de la Oficina de Evaluación Independiente. Además, examina informes de evaluación específicos y propone qué evaluaciones deberían incluirse en el programa de trabajo anual de la IOE

En el **BID**, las actividades de seguimiento y evaluación son una responsabilidad compartida entre el Banco y el país prestatario.

En los países donde opera el **FIDA**, los gobiernos y no el FIDA son responsables de la ejecución de los proyectos. Además de su apoyo financiero, el FIDA asiste el gobierno en la fase de diseño de los proyectos y desde 2006 lleva a cabo misiones de supervisión y apoyo a la ejecución. A partir del 2004 el FIDA introdujo oficinas en los principales países donde opera. Las decisiones de adoptar la modalidad de supervisión directa y de ampliar la cobertura de oficinas en los países están ligadas a recomendaciones de evaluaciones.



En relación a las funciones de evaluación, se observa una responsabilidad compartida entre el BID y el país prestatario. En el caso del FIDA, los gobiernos son los responsables de la ejecución de los proyectos con el acompañamiento de acciones de apoyo desde el fondo. En Embrapa se observa una descentralización en los Centros de Investigación distribuidos en el país, tanto para la propuesta de tecnologías a evaluar como en la ejecución de las evaluaciones de impactos.

Marco normativo



Con respecto al marco normativo de los tres casos seleccionados, se observa un alto grado de formalización sobre el tipo de normas que regulan el sistema y los aspectos regulados.

En el caso de **Embrapa**, los principios y valores que guían la elaboración del Balance Social, y que pueden ser visualizadas como ventajas, son:

- Promoción de la Ética;
- Adición de valor, produce una imagen positiva para la organización;
- Disminución del riesgo, conducta transparente;
- Estímulo a la gestión, instrumento moderno de gestión de la responsabilidad social;
- Mejora de evaluación y rendición de cuentas, documento de financiación y rendición de cuentas;
- Innovación y transformación, de la indiferencia a la visión de la responsabilidad social.

En ese marco, desde hace unos 20 años el proceso de evaluación de impacto de Embrapa se institucionalizó y anualmente, las principales tecnologías son monitoreadas y evaluadas para conocer los impactos económicos, sociales y ambientales de las inversiones realizadas. Además, ha publicado y difundido ampliamente los resultados de tales evaluaciones en su Informe Social, ya que la transparencia es uno de los valores de la institución. De esta manera, el mayor reto del BS es demostrar el papel de la investigación agrícola como un esfuerzo estratégico para el país.



El principal objetivo del BS es difundir a la sociedad brasilera los resultados de los principales impactos positivos de las tecnologías desarrolladas por la institución y transferidas a la sociedad, y los beneficios sociales generados a partir de su conocimiento.

Desde sus inicios, el Informe ha sido objeto de varios rediseños, no sólo gráficos, sino también de contenido. Su forma actual ofrece un pequeño documento de unas 40/50 páginas que no debe confundirse con un informe de actividades. Cubre principalmente los impactos de las principales tecnologías, productos y servicios desarrollados por la Compañía y que son apropiados por la sociedad. Presenta información relevante sobre el desempeño social de la institución, y ha ido mejorando a lo largo de los años de acuerdo con la evolución de la metodología utilizada en su producción.

El sitio web del BS también se mejoró a lo largo de los años con la incorporación de herramientas de búsqueda más dinámicas, así como información más detallada y bases de datos con descripciones de acciones sociales. Además, proporciona una consulta pública sobre los informes completos de la información presentada sobre las tecnologías desarrolladas por Embrapa, elementos que, en la versión impresa, sólo se destacan.

Para la coherencia, rigor y transparencia de sus procesos de evaluación, Embrapa dispone de dos Manuales Metodológicos: "Balance Social del Embrapa. Manual y síntesis de la metodología" (2017) y "Evaluación del impacto de las tecnologías generadas por Embrapa: metodología de referencia" (2008) que pueden encontrarse en su sitio web: <http://bs.sede.embrapa.br/>

En el **BID**, las políticas operativas generales, la administración de las operaciones y las directrices concretas para las evaluaciones se enuncian en el Manual de Administración de Operaciones y en el Manual de las Representaciones. Estos documentos establecen las guías generales de acción que deben considerarse en la supervisión de la ejecución del proyecto, la verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales, procedimiento de adquisiciones y tramitación de los desembolsos. Las guías establecidas son aplicables a todas las operaciones financiadas por la Institución.

Por otra parte, el BID reporta los resultados de sus proyectos a través del denominado Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF), es la herramienta utilizada para analizar la evaluabilidad de los proyectos, definir un umbral mínimo para el puntaje, consolidar las herramientas para el monitoreo de los proyectos y el reporte de resultados para brindar información útil y asegurar que los proyectos produzcan resultados tangibles y positivos para los beneficiarios en los 26 países miembros prestatarios en América Latina y el Caribe.

El Directorio Ejecutivo del BID aprobó el DEF en octubre de 2008 para mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de las inversiones del BID y para asegurar los aprendizajes continuos de esas operaciones.

El DEF promueve buenas prácticas para diseñar, implementar y evaluar proyectos y **se basa en cuatro principios** (o factores de éxito).

- I. En primer lugar, **la alineación**: ésta aborda los enfoques estratégicos específicos de los países y del conjunto del Banco para proporcionar soluciones diseñadas a la medida de los países.
- II. En segundo lugar, **la efectividad**: ésta asegura que los proyectos se basen en

evidencia para abordar las necesidades de desarrollo y ofrecer soluciones. También asegura que los proyectos definan objetivos claros y verificables y establece mecanismos de monitoreo y evaluación.

- III. En tercer lugar, **la eficiencia**: ésta protege los recursos asegurando que los beneficios del proyecto superen los costos. Promueve intervenciones eficientes en función de los costos.
- IV. Y, en cuarto lugar, **riesgo y sostenibilidad**: estos promueven una gestión adecuada del riesgo y la creación de condiciones favorables para mantener los resultados de un proyecto en el futuro.

El DEF cuenta con diversas herramientas para orientar el diseño de los proyectos y proporcionar incentivos para cambiar el comportamiento de los equipos de proyecto, de modo que diseñen operaciones que logren los resultados prometidos cuando las operaciones son aprobadas por el Directorio Ejecutivo.

Para ampliar sobre el DEF se puede consultar en <https://www.iadb.org/es/oficina-de-planificacion-estrategica-y-efectividad-en-el-desarrollo/efectividad-en-el-desarrollo>.

El BID, también ha elaborado un Manual de la Evaluación del Impacto que ofrece una introducción accesible al tema de la evaluación de impacto y su práctica en el desarrollo. Proporciona orientaciones provechosas para diseñar e implementar evaluaciones de impacto, junto con una visión general no técnica de los métodos de evaluación de impacto.

Se puede acceder al Manual de Evaluación de Impacto del BID en <http://www.worldbank.org/ieinpractice>

En el **FIDA**, los procesos de evaluación se rigen por los principios recogidos en su política de evaluación aprobada por la Junta Ejecutiva por primera vez en abril de 2003 y revisada en 2011, que son la independencia, la imparcialidad, credibilidad y utilidad.



Es fundamental que el proceso de evaluación sea imparcial e independiente tanto del proceso de formulación de políticas como de la prestación y la gestión de la asistencia para el desarrollo. La política tiene su fundamento en la responsabilización, el aprendizaje, la independencia y la asociación, cuatro principios que rigen la realización de todas las evaluaciones de la IOE, y cuya aplicación, por consiguiente, debe estar respaldada por los métodos y procedimientos adoptados. Es importante la independencia institucional de la evaluación para alcanzar más eficazmente dos objetivos principales de la evaluación: la rendición de cuentas y el aprendizaje.

La Oficina de evaluación independiente del FIDA es una unidad integrada en la estructura del Fondo, pero institucionalmente independiente, de hecho, en su situación actual es responsable directamente ante la Junta del Fondo. Históricamente, al principio de las operaciones del FIDA, se había establecido una División de Seguimiento y Evaluación que, aunque no directamente involucrada en la aprobación y en el manejo de la cartera de los proyectos, formaba parte del Departamento de Política Económica de la organización. En 1987, la Junta Ejecutiva del FIDA estableció en su interior un Comité de Evaluación, integrado por nueve miembros de la Junta Ejecutiva, encomendado de prestar asistencia a la Junta en todos los asuntos de pertinencia de evaluación. En 1994, se separó la función

de seguimiento de la función de evaluación ex post, cuya responsabilidad fue otorgada a la nueva “Oficina de Evaluación y Estudios” que rendía cuentas directamente a la Oficina del Presidente del Fondo.

En 2003, con el objeto de fortalecer las funciones de rendición de cuentas y aprendizaje, la Junta Ejecutiva aprobó la Política de Evaluación del FIDA que sancionó la completa independencia de la nueva “Oficina de Evaluación”. Los elementos de la independencia abarcaban no solamente las relaciones con la Gerencia del FIDA, el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva, sino también la formulación del programa de trabajo y presupuesto anual, la gestión de los recursos humanos, el análisis y la preparación de los informes de evaluación, su presentación y publicación.

El FIDA dispone de un Manual de evaluación con la función principal de garantizar la coherencia, el rigor y la transparencia en las evaluaciones independientes, y mejorar la eficacia y la calidad del trabajo de la IOE. Sirve para guiar al personal y a los consultores que realizan trabajos de evaluación en la IOE y es un documento de referencia para otro personal del FIDA y socios de desarrollo (como el personal de gestión de proyectos y los organismos ejecutores de las operaciones respaldadas por el FIDA), especialmente en los países receptores, sobre cómo La evaluación de los programas de desarrollo en el sector de la agricultura y el desarrollo rural se realiza en el FIDA.

Para consultar el Manual de evaluación del FIDA: <https://www.ifad.org/en/web/ioe/-/2015-evaluation-manual-second-edition>



Las tres organizaciones estudiadas muestran un alto grado de formalización plasmado en políticas específicas de evaluación basadas en principios y valores que guían su accionar y mediante un conjunto de normas que regulan el sistema de evaluación.

En cuanto al tipo de regulación, cabe aclarar que, en los manuales normativos, se explicita la identificación y promoción de espacios de participación de beneficiarios y diferentes actores del sistema, así como una clara asignación de responsabilidades a los participantes del mismo.

Con respecto a las características de las evaluaciones, en general, se observa una delimitación clara en el marco normativo de los lineamientos de evaluación y sus características metodológicas. No obstante, existen espacios de participación en el diseño de las evaluaciones, que permiten realizar ajustes en los procesos y metodologías e incorporar también recomendaciones surgidas de evaluaciones anteriores para una mejora continua.

En los tres casos, las organizaciones disponen de manuales y metodologías detalladas.

Práctica evaluadora



Las prácticas evaluadoras en los tres casos estudiados se analizaron teniendo en cuenta los mecanismos utilizados para la selección de proyectos o programas a evaluar, quienes realizan las evaluaciones y los tipos de evaluaciones realizadas.

I. Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria

La estrategia utilizada para evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de la investigación involucra dos etapas.

- En la primera se definen las tecnologías a ser evaluadas bajo las dimensiones económica, social y ambiental. Sólo se evalúan tecnologías que están en fase de adopción por un período de al menos cuatro o cinco años. Tal medida es importante para que se pueda conocer y analizar la trayectoria de adopción de la tecnología.
- A partir de esa información, se puede verificar si la tecnología ha aumentado su participación en el mercado o si está en proceso de ser reemplazada.

La coordinación operativa del sistema recae en la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI), así como la revisión de las acciones relevantes de interés social informadas por las unidades o centros de investigación que pasan a conformar una base de acciones disponibles en internet. El número total de estas acciones también se destaca en una página determinante dentro del Balance Social (BS).

La SDI cuenta con un equipo de evaluación de impacto ubicado en la sede de Embrapa. Esta unidad central es responsable del acompañamiento y apoyo metodológico, del análisis y la consolidación de los resultados, y de dar la retroalimentación a los equipos locales de las unidades ("feed-back"), a fin de mejorar continuamente su análisis. Además, los equipos de los centros de investigación son periódicamente capacitados para evaluar los impactos de la I+D. La SDI monitorea las tasas de adopción y de los impactos de cada tecnología, buscando evitar y minimizar sobre-estimaciones de beneficios. Ello permite actualizar los datos y corregir eventuales errores o distorsiones.



El BS trata prioritariamente de los resultados e impactos de las principales tecnologías, productos y servicios desarrollados por la Empresa y apropiados por la sociedad. Es fundamentalmente una evaluación de impactos ex post, por lo tanto, se evalúan tecnologías ya adoptadas por los productores algunos años atrás, preferentemente de generación reciente. No obstante, se señala que la evaluación de impacto ex ante resurgió como una demanda muy fuerte en el proceso de selección de proyectos.

Actualmente, la edición del BS está anclado en las siguientes **categorías de evaluaciones de impacto**:

- 1- Acciones Sociales;
- 2- Impactos de las tecnologías generadas y transferidas;
- 3- Lucro Social;
- 4- Relación Beneficio Social / Ingresos Netos.

Las acciones sociales son representadas por sus actividades de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, así como por productos y servicios dirigidos a diversas finalidades: educación ambiental, apoyo comunitario, reforma agraria, seguridad alimentaria, educación y formación profesional, entre otras. En términos de responsabilidad social las acciones sociales son acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de determinada

población. El relato de las acciones sociales no apunta sólo al público externo, como políticos, administradores, empresarios, productores rurales, organizaciones sociales y socios del agro-negocio. También son dirigidas principalmente al público interno, que pasa a recibir amplios subsidios sobre la actuación y responsabilidad social de la organización en que trabajan. La evaluación y selección de las acciones sociales comienzan en la propia unidad de Embrapa debido a su mejor conocimiento sobre la realidad en que se encuentra inserta. La manera más común de valoración y selección de las acciones sociales suele ocurrir indirectamente, durante la elaboración de material periodístico dirigidos a los públicos interno y externo. En estos casos, las acciones se eligen de acuerdo con criterios de elaboración de noticias, tales como amplitud (número de personas beneficiadas por la acción), frecuencia (cuán inédita es la acción), significado (proximidad geográfica y cultural de la ocurrencia de la acción) y personalización (interés humano provocado por quien realiza o es beneficiado por la acción), entre otros criterios.

Impactos de las tecnologías generadas y transferidas. Además de contemplar acciones sociales, el BS también demuestra que las tecnologías por ella generadas y transferidas traen importantes beneficios económico-financieros, sociales y ambientales para la sociedad brasilera. En ese marco, desde 2001 las Unidades/Centros de la Embrapa seleccionan anualmente una muestra de al menos tres tecnologías, consideradas las más representativas del mismo, para evaluar sus impactos económicos, sociales, ambientales; y desde la perspectiva del avance del conocimiento, de la capacitación y político-institucional. Para medir los Impactos Económicos se utiliza el método del excedente económico: la generación de ingreso adicional neto debido a la adopción tecnológica. Incluye aumento de productividad (nuevas variedades); reducción de costos (control biológico); expansión de la producción en nuevas áreas anteriormente inapropiadas al cultivo; agregado de valor (tecnologías de transformación).

Para medir los Impactos Ambientales, Socioeconómicos e Institucionales trabajan con el método Ambitec-Agro. Es una metodología de medición de los impactos según la percepción de los adoptantes de la tecnología en sus distintas dimensiones o del centro de investigación: ambiental, económico, social y desarrollo Institucional. En el análisis, se compara la tecnología bajo evaluación con la mejor opción disponible para los productores o con la tecnología que ha sido sustituida o reemplazada (método cuasi-experimental).

El lucro social es un concepto innovador concebido en el sentido de añadir parámetros de análisis, relacionando el desempeño social con el desempeño productivo. Se puede determinar mediante indicadores que relacionan el Ingreso Operativo Neto (ION) con el total de los indicadores sociales relacionados en el BS. Para Embrapa el beneficio/ lucro social es la suma de tres variables en moneda corriente: indicadores laborales, indicadores sociales e impactos económicos de las tecnologías desarrolladas por la empresa y transferidas a la sociedad.

Relación Lucro (beneficio) Social / Ingresos Netos. Al adoptar un enfoque contable es posible calcular tres índices de retorno del capital invertido en Embrapa.

- El primero surge dividiendo el Beneficio Social por el Ingreso Operativo Neto (ION), que representa todo lo que ingresó a las arcas de la Institu-

El **Ingreso Operativo Neto (ION)** es la suma de todos los ingresos/recursos de la Embrapa en un año calendario.

ción durante un año. El índice muestra cuántos reales se generaron para la sociedad brasilera por cada real aplicado en Embrapa anualmente.

- El segundo surge dividiendo el valor del Beneficio Social por la Hoja de Pago Bruta (FPB), en otras palabras, la suma de remuneraciones (salarios, gratificaciones, comisiones y subsidios), aguinaldo, vacaciones y cargas sociales obligatorias pagados por la Institución. Por lo tanto, este índice indica cuántos reales se generaron para la sociedad por cada real aplicado en los recursos humanos de Embrapa.

Otro índice utilizado en el BS es la Tasa Interna de Retorno (TIR) de las inversiones en las tecnologías monitoreadas y evaluadas por los centros de investigación anualmente. Esta tasa relaciona el flujo de beneficios económicos generados por la investigación agropecuaria con su flujo de costos. Esta operación, en el contexto del BS, se realiza sobre la base del flujo de beneficios y costos de las tecnologías incluidas en ese documento. La media de las tasas de retorno de las tecnologías incluidas en los Balances Sociales de 1997 a 2014 señala que las inversiones en Embrapa generaron una rentabilidad muy superior a la obtenida en otros sectores de la economía.



Casos de Éxito. El Balance Social incluye un conjunto de tecnologías, productos, servicios, acciones, iniciativas, proyectos, etc., de gran impacto desarrollados por las Unidades y que contribuyen al cumplimiento de la misión, promoción de la imagen, reconocimiento, retorno o prestigio de la Unidad que lo generó y de Embrapa, pero también para el desarrollo de la ciencia y del país. En general se trata de tecnologías o productos del centro que fueron ampliamente adoptados en el país.

Los casos de éxito se diferencian de las acciones sociales por el hecho de que éstos contemplan tecnologías ampliamente adoptadas en el país y/o en el mundo, cuyo impacto fue debidamente evaluado y comprobado. Cada año, de todos los casos de éxito enviados por las unidades, se seleccionan siete para formar parte de la versión impresa del BS.



Premios Recibidos. A partir de 2003 se inicia la inclusión de este apartado en el Balance Social. Embrapa y sus empleados siempre ganaron muchos premios nacionales e internacionales, pero no había un lugar donde todos ellos pudiesen reunirse para que se tuviera una idea del conjunto de distinciones alcanzadas durante el año calendario.

II. Banco Interamericano de Desarrollo



En el caso del BID, realizar la evaluación ex post de las operaciones tiene por objeto apreciar la medida en la que se han alcanzado los objetivos de desarrollo de las operaciones financiadas, como también apreciar la eficiencia con la cual se han conseguido tales objetivos. Se denomina evaluación ex post porque tiene por objeto calificar los resultados de una operación, particularmente en términos de sus efectos directos o impacto producido, una vez concluida la actividad.

Las evaluaciones ex post de las operaciones están a cargo de:

1. La **Administración**, que es responsable de la evaluación en tiempo real de todas las operaciones de préstamo hasta el momento de la conclusión del proyecto. A tales fines, la Administración elabora un Informe de Terminación del Proyecto (PCR) para todas las operaciones de préstamos del BID ya concluidas.
2. La **Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)**, se ocupa de efectuar revisiones independientes de los PCR elaboradas por la Administración y de generar evaluaciones independientes de los proyectos terminados.
3. **Cualquier prestatario**, que decida efectuar una evaluación ex post de las operaciones, teniendo en cuenta su capacidad institucional para realizar el trabajo.



Las actividades de seguimiento y evaluación en el BID son una responsabilidad compartida entre el Banco y el país prestatario. Dentro del Banco, la atención primordial de la Administración es la evaluación en tiempo real, hasta el momento de la terminación. Como parte de esta función, la Administración elabora el PCR al cabo de la ejecución de cada proyecto, incluyendo en él información sobre los productos y resultados, y calificaciones sobre el desempeño, la sostenibilidad y la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo.

La OVE realiza una revisión independiente de los PCR correspondientes a todos los proyectos terminados, incluida una validación de las calificaciones presentadas en la autoevaluación de la Administración. Igualmente, OVE realizará, a modo de muestra, minuciosas evaluaciones ex post de los resultados (impactos y/o resultados) de las operaciones financiadas por el BID a dos años o más de su conclusión. Como parte de esta muestra, OVE elaborará:

- Evaluaciones de resultados y sostenibilidad ex post de al menos un 20% de los proyectos terminados, con el fin de examinar los resultados del proyecto y la continuidad de los beneficios a dos años o más de su conclusión.
- Informes de evaluación del impacto ex post al menos en dos proyectos terminados durante los cuatro años anteriores o más. Tales evaluaciones procuran establecer los beneficios a largo plazo que siguen emanando del proyecto, y estimar el valor que ha agregado el Banco a los resultados obtenidos en el largo plazo.

La OVE produce evaluaciones de país, temáticas, de estrategias y de políticas sobre la base, entre otras cosas, de los resultados de la evaluación ex post de operaciones ejecutadas en diversos ámbitos. Además, los informes anuales de OVE ofrecerán información sobre la evaluación ex post de las operaciones llevadas a cabo durante el año.



Conforme al principio de la responsabilidad compartida en las actividades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de las operaciones, los prestatarios tienen la responsabilidad principal de recopilar la información básica necesaria para la preparación del PCR y las evaluaciones ex post. Tal información se reúne sistemáticamente para todos los proyectos hasta el nivel de resultados. La información adicional que se requiere para la evaluación ex post

minuciosa y a más largo plazo de los resultados debe identificarse, toda vez que sea posible, durante el diseño del proyecto, y la capacidad para recopilarla debe establecerse durante la ejecución.

Como parte integrante de la ejecución de todos los proyectos del Banco, el organismo ejecutor debe recopilar la información y los indicadores para las actividades de seguimiento y evaluación acordadas durante el diseño del proyecto. La calificación de los proyectos debe justificarse a base de información confiable correspondiente a las distintas etapas, información que debe incrementar la objetividad de dicha calificación. El Banco provee igualmente asistencia técnica a los prestatarios para que éstos incrementen su capacidad evaluativa y los alienta a emprender evaluaciones ex post de sus proyectos.

La evaluación ex post de las operaciones forma parte del sistema de evaluación del Banco, cuyo objetivo es establecer la evaluación como instrumento para el aprendizaje institucional y para la evaluación sistemática de la efectividad de la política del Banco en el desarrollo y de sus programas y procedimientos conexos. **Los principales objetivos de la evaluación ex post de las operaciones son:**

1. Proporcionar a los países prestatarios servicios de autoevaluación y evaluación independiente de los resultados de los programas y proyectos, y ayudarles a fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación.
2. Aprovechar las lecciones de la experiencia obtenida a través de la ejecución de los programas y proyectos a fin de que las recomendaciones formuladas sean incorporadas en la preparación, el análisis y la ejecución de nuevos proyectos.
3. Proporcionar al Banco y a los países prestatarios análisis e información básicos a fin de evaluar la efectividad para el desarrollo de las actividades del Banco.
4. Proporcionar una herramienta de evaluación adecuada que respalde el proceso de toma de decisiones del Banco y de los países prestatarios.



El sistema de evaluación es un proceso participativo que debe involucrar a las partes interesadas, con el fin de generar un valor agregado que contribuya a atender las necesidades de los prestatarios y del Banco. La selección de operaciones que será objeto de evaluación ex post minuciosa y a más largo plazo de los resultados (impacto y/o efectos directos) por parte del Banco se discutirá anualmente durante la preparación del plan de trabajo de OVE. Este plan de trabajo identificará cada año los proyectos que se evaluarán y las metodologías que se utilizarán.

Las evaluaciones ex post varían desde un estudio documental concentrado en efectos directos a corto plazo, impacto preliminar y continuidad de los beneficios, realizado a los dos años de terminado el proyecto, hasta una evaluación minuciosa a más largo plazo de los resultados, llevada a cabo varios años después de la terminación. En el caso de estas últimas, la OVE procurará identificar operaciones que estarán sujetas a este tipo de evaluación lo más pronto posible durante el ciclo de proyectos (v.g., durante la programación y el diseño de las operaciones).

La información necesaria para emprender satisfactoriamente este tipo de evaluación requiere que se haga el esfuerzo durante la preparación del proyecto a fin de asegurarse

de que sea recopilada durante la ejecución y operación del proyecto, especialmente para fines de estimar los beneficios y llevar a cabo análisis de casos hipotéticos. A tales efectos, es preciso que haya coordinación con la Administración y los prestatarios.

Los **criterios** para decidir qué proyectos estarán sujetos a evaluación ex post y la metodología específica que se aplicará en cada caso son, entre otros, los siguientes:

1. Las prioridades de la OVE según las áreas seleccionadas para evaluación.
2. Los aspectos innovadores de la operación y su potencial para generar lecciones.
3. La pertinencia estratégica en el ámbito del Banco, del sector o del país.
4. El interés particular y la capacidad del prestatario, especialmente considerando que el ejercicio de evaluación puede contribuir a fortalecer la capacidad evaluativa del país.



Las conclusiones de las evaluaciones y las lecciones aprendidas de ellas deben incorporarse directa y sistemáticamente en la programación, identificación, preparación, análisis, aprobación y ejecución de los proyectos. Todas las actividades y productos de evaluación que genera el sistema de evaluación del Banco deben constar en los informes que analizan los temas y que proveen información a un nivel más agregado, tales como los informes sobre países, sectores, estrategias y políticas e informes anuales sobre actividades de evaluación, y debe incorporarse un resumen de sus conclusiones y recomendaciones en estos documentos.

En términos de los informes anuales, las evaluaciones individuales deben aportar elementos básicos para la evaluación general de la eficacia de las intervenciones del Banco en función del desarrollo de los países prestatarios.



El Informe de Terminación del Proyecto (PCR), es preparado por la Administración con el fin de evaluar todos sus programas o proyectos terminados en los respectivos países. Contiene un resumen general de la ejecución del proyecto y sirve de base para examinar los problemas técnicos, financieros y administrativos surgidos en un programa o proyecto, sus logros y las lecciones aprendidas. También incluye información sobre productos y efectos directos, y calificaciones sobre su desempeño, sostenibilidad y probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo, informando sobre la decisión de llevar a cabo una evaluación ex post de la operación.

El Informe de Revisión de los PCR, efectuada por la OVE de todos los PCR preparados por la Administración dentro de un año de su entrega. Este documento proporciona una visión independiente de la autoevaluación realizada por la Administración en términos de su congruencia y conclusiones principales y validar las calificaciones contenidas en el PCR.

La Evaluación de resultados y sostenibilidad ex post que elaborará la OVE, a modo de muestra, dos años o más después de concluido el proyecto con el objeto de evaluar el desempeño y los resultados a corto y mediano plazo de un programa o proyecto, especialmente en términos de sus efectos directos, la sostenibilidad institucional y la continuación del flujo de beneficios. También examina las calificaciones asignadas por la Administración al Informe

de Terminación del Proyecto (PCR) y la anterior validación de la revisión del PCR.

Informes de evaluación ex post del impacto, elaborados selectivamente por la OVE, de preferencia cuatro años o más después de concluido el proyecto con el objeto de evaluar los resultados a plazo más largo y la sostenibilidad de un programa o proyecto, incluido su impacto o sus efectos directos, así como la eficacia y eficiencia alcanzadas en la consecución de los objetivos de desarrollo y en la obtención de lecciones para futuras operaciones. También incluye un análisis profundo del desempeño del proyecto y una validación adicional de las clasificaciones asignadas al proyecto en el PCR y validadas en la revisión de éste.

La Evaluación ex post por el prestatario, elaborada por los prestatarios en forma voluntaria, de preferencia cuatro años o más después de la terminación del proyecto con el objeto de evaluar los resultados y la sostenibilidad de un programa o proyecto, incluidos su impacto y/o efectos directos, y la eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos de desarrollo, generando lecciones para futuras operaciones.

III. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola



El Fondo cuenta con una función de autoevaluación integral, a cargo de la dirección del FIDA. En el marco de este proceso de autoevaluación, para cada proyecto, el Fondo lleva a cabo misiones de supervisión periódicas, un examen a mitad de período, y se elabora un informe final de proyecto. Asimismo, determinadas operaciones son objeto de rigurosas evaluaciones del impacto.

El **sistema de autoevaluación** comprende otros instrumentos como el sistema de gestión de los resultados y el impacto, las encuestas de clientes, los exámenes trimestrales de resultados institucionales y los exámenes anuales de la cartera. Estos productos de autoevaluación y otros más sirven de aporte esencial a las actividades de evaluación independiente. Para la función de evaluación independiente realizada por el IOE, el FIDA ha desarrollado una estructura de instrumentos cuyos productos se refuerzan mutuamente y contribuyen a fortalecer la capacidad de responsabilización y el aprendizaje dentro de la organización. Cada producto es esencial y ocupa un lugar específico en la estructura.

Mecanismos de selección de evaluaciones. El FIDA considera que las tres medidas básicas siguientes garantizan la máxima utilidad de todos los productos

- i. Completar las evaluaciones de manera oportuna;
- ii. Planificar muy bien el momento de realizar un tipo evaluación determinada, y
- iii. Seleccionar los temas de evaluación con un criterio de transparencia y de acuerdo a su posible utilidad.

Por consiguiente, la IOE ha creado un marco de selectividad con el fin de garantizar la total transparencia en la selección de los temas mediante criterios para seleccionar y ordenar por prioridades las evaluaciones que habrán de incluirse en el programa de trabajo del IOE y que se explicitan en el manual de evaluación.

Quiénes realizan la evaluación. El Equipo de evaluación independiente está integrado por un Oficial de Evaluación de la IOE y uno o varios consultores especialistas según las

temáticas específicas a evaluar. De conformidad con el Manual de Evaluación de la IOE, el consultor evaluará los resultados del proyecto en relación con todos los criterios de evaluación establecidos. En coordinación con el evaluador principal, el consultor elaborará la evaluación general de las realizaciones del proyecto y contribuirá a formular las conclusiones y recomendaciones. El evaluador principal estará encargado del diseño y la gestión de la evaluación, así como de la entrega del informe final. Proporcionará apoyo y orientación y, en particular, dirigirá el análisis del desempeño y la formulación de las conclusiones y recomendaciones.



Tanto los procesos de autoevaluación del Fondo como las evaluaciones de la IOE disponen de una metodología de evaluación estandarizada y codificada en un Manual (FIDA 2015) que permite mejorar la calidad, coherencia y uniformidad de enfoques en las distintas evaluaciones.

Con respecto a la **modalidad de participación**, el FIDA propicia las evaluaciones participativas, con la integración de comisiones en las que se encuentran representadas las distintas partes comprometidas en la realización del proyecto como integrantes del FIDA, la IOE, representantes de los gobiernos nacionales, provinciales y locales, de instituciones, organizaciones y los destinatarios. La modalidad se ajusta de acuerdo a los tipos y objetivos de la evaluación.

Los **Criterios de evaluación** que se adoptan en las evaluaciones a nivel de proyecto incluyen criterios estándares para las evaluaciones de programas de desarrollo internacional, como los de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Además, en reconocimiento de la naturaleza específica del mandato del FIDA y de sus orientaciones estratégicas, la IOE introdujo criterios adicionales como la promoción de innovaciones, la ampliación de alcance, y la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Las evaluaciones también aprecian el desempeño de los asociados (el FIDA y el Gobierno).

En la definición de las áreas de impacto, se identificaron, a nivel de proyectos, las siguientes:

- i. ingresos y activos de los hogares;
- ii. capital humano y social y empoderamiento;
- iii. seguridad alimentaria y productividad agrícola;
- iv. recursos naturales, medio ambiente y cambio climático;
- iv. instituciones y políticas.

Tipos de evaluación. Entre los productos principales de la IOE hay cuatro tipos de evaluaciones:

- I. Evaluaciones a nivel de los proyectos;
- II. Evaluaciones de la estrategia y el programa en los países;
- III. Evaluaciones a nivel institucional de políticas, estrategias y procesos internos del Fondo;
- IV. Síntesis sobre evaluaciones pasadas.

Entre las evaluaciones a nivel de proyecto, se encuentran tres sub-categorías:

- v. las validaciones de informes finales de proyecto;
- vi. las evaluaciones de los resultados de los proyectos; y
- vii. las evaluaciones de impacto (introducidas en 2013).

Todas estas evaluaciones se efectúan después del cierre de los proyectos.

Evaluaciones del impacto en el FIDA. La dirección del Fondo en el marco de la autoevaluación agregó un programa de valoración del impacto en 2012. Para llevar a cabo estas valoraciones, la dirección ha adoptado un método que comprende:

- a) una selección aleatoria de proyectos para realizar valoraciones del impacto rigurosas ex post, con diseños no experimentales;
- b) una selección intencional de un número limitado de proyectos sumamente innovadores en esferas temáticas definidas, que podrían estar en condiciones de elegibilidad para evaluaciones con métodos experimentales (ensayos controlados aleatorios), y
- c) exámenes sistemáticos intencionales y meta-estudios para fortalecer el análisis y las valoraciones de las evaluaciones anteriores, al compararlos con otros estudios de referencia.

La IOE comenzó a realizar evaluaciones del impacto de las operaciones finalizadas en 2013, es decir, un nuevo producto de evaluación que tienen como objeto solo las operaciones financiadas por el FIDA ya completadas y se realizan desde una perspectiva completamente independiente. Incluyen todos los criterios de evaluación incluidos en el manual de evaluación, prestando especial atención y recursos al criterio del impacto en la pobreza rural. La diferencia en las evaluaciones del impacto de la IOE de las valoraciones del impacto que realiza la dirección del Fondo, es que estas últimas hacen hincapié en el criterio del impacto ex post y también incluyen valoraciones del impacto ex ante, que utilizan métodos experimentales (ensayos de control aleatorios), lo que implica que los métodos y procesos de las valoraciones del impacto deben estar incluidos en el diseño del programa y la participación estrecha de la dirección en la recopilación de datos y el análisis durante la ejecución.

La IOE tiene otros productos de evaluación (Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País y la Evaluación de Resultados de Proyectos) que también comprenden la evaluación del impacto en la pobreza rural como un criterio central. No obstante, estas evaluaciones del impacto difieren de las que se realizan en otros productos de la IOE, tanto por su metodología como por el proceso evaluativo en general. En particular, estas evaluaciones se basan en métodos más rigurosos y cuantitativos, entre ellos el uso de escenarios contrafactuales para abordar las cuestiones de atribución. En general, se basan en la recopilación de datos primarios mediante estudios estructurados y detallados de amplio impacto, especialmente cuando el alcance y la calidad de los datos de Seguimiento y Evaluación de los proyectos son deficientes o no pueden utilizarse para el análisis del impacto.



Las evaluaciones del impacto en otros tipos de evaluaciones se basan por sobre todo en datos recopilados por la dirección del FIDA y las autoridades del proyecto (mediante el Sistema de gestión de los resultados y el impacto – RIMS- y el Sistema de Seguimiento y Evaluación –SyE-), pero también emplean datos e información adicionales recogidos por la IOE durante las visitas sobre el terreno.

Las evaluaciones de impacto del IOE las realizan evaluadores de la IOE y consultores contratados, atendiendo la temática del proyecto. Una parte crucial de la fase del diseño es la preparación del mandato del estudio del impacto y la contratación de la institución o empresa que lo ejecutará. La IOE contrata una empresa a este fin mediante un contratista institucional o un procedimiento de licitación. Una vez contratada, se acuerda el cuestionario del impacto y se realiza una adaptación conjunta de la metodología para asegurar que exista una comprensión mutua del mandato, que incluye el alcance, la metodología, el calendario y los documentos a entregar.

Respecto a la selección de los proyectos a evaluar, se observan distintos mecanismos en las tres organizaciones estudiadas. En todos los casos, los criterios utilizados se explicitan claramente en documentos y manuales.

La ejecución de las evaluaciones es realizada por evaluadores internos de las unidades de evaluación departamentales en las tres organizaciones, pero en el BID y FIDA también poseen instancias de evaluación independiente con la participación de evaluadores independientes y consultores externos mediante la intervención de oficinas de evaluación independiente.



Cada una de las organizaciones estudiadas identifica los tipos de evaluaciones a realizar y sus características metodológicas, y todas realizan evaluaciones de impacto generalmente ex post, salvo el FIDA que ejecuta evaluaciones de impacto ex ante mediante procesos de autoevaluación. Las evaluaciones se basan en la información generada en revisiones documentales de los informes de medio término y finales de los proyectos, misiones y visitas a los países donde se ejecutan los proyectos, encuestas, entrevistas, reuniones de evaluación con los beneficiarios y actores de los territorios.

Utilización de las evaluaciones

En este punto se señala la utilidad de los resultados de las evaluaciones para las organizaciones estudiadas.



La incorporación de innovaciones tecnológicas promueve beneficios económicos, sociales y ambientales, que se reflejan en el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad de la región beneficiada. Sin embargo, para que estos beneficios se confirmen, es necesario monitorear, investigar, evaluar e incluso medir los efectos de usar o adoptar los resultados de la investigación agrícola.

En **Embrapa**, la evaluación de los impactos de las tecnologías, en esta perspectiva, tiene dos propósitos:

- I. El primero es conocer los efectos de adoptar nuevas tecnologías y utilizar este resultado como un insumo para el proceso de investigación y desarrollo (I+D), es decir, saber en qué medida se logró el plan, qué impactos causó y qué se puede mejorar en futuras investigaciones.

- II. El segundo propósito es la rendición de cuentas, ya que una institución pública de I+D debe informar sus resultados a sus inversores, en este caso, al gobierno federal, y a la sociedad brasileña en su conjunto. El cumplimiento de estos propósitos es, por lo tanto, lo que garantiza a cualquier institución pública su sostenibilidad.

El mayor desafío del Balance Social consiste en demostrar el papel de la investigación agropecuaria como un esfuerzo estratégico para el país. El BS de Embrapa posee un perfil bien definido: se trata de un documento que, por encima de todo, es parte del proceso de rendición de cuentas al Gobierno y a la sociedad brasilera sobre los retornos de las inversiones en investigación agropecuaria.



Entre los puntos fuertes del BS pueden señalarse que el Balance hace foco en el impacto, que es hoy la más importante demanda de la sociedad en relación a las organizaciones públicas. Es un instrumento de promoción de la ética y de la transparencia, contribuye en mejorar la imagen de la organización y su sostenibilidad, amplía el alcance de la rendición de cuentas y constituye un estímulo a la mejora en la gestión.

En el **BID**, un uso importante de las evaluaciones de impacto es evitar programas ineficaces. Como forma de conocimiento, las evaluaciones de impacto pueden utilizarse para:

- I. Orientar la labor y las estrategias del BID;
- II. Orientar a los encargados de la formulación de políticas de la región en la toma de decisiones de políticas bien fundamentadas; y
- III. Ayudar a cerrar brechas generales de conocimiento a fin de llegar a un público más amplio.

En el **FIDA**, las evaluaciones proporcionan una base para la rendición de cuentas mediante la valoración de diversos factores que influyen en el desempeño del Fondo en la reducción de la pobreza rural en los países receptores. En esas evaluaciones se determinan los éxitos, las limitaciones y las deficiencias, lo que a su vez ayuda al Fondo a mejorar su desempeño.



La rendición de cuentas constituye un paso fundamental en el proceso de aprendizaje. El FIDA continúa elaborando sistemas e instrumentos eficaces de seguimiento y evaluación y de gestión de los conocimientos para medir, evaluar y documentar sus logros y señalar los ámbitos en los que se necesita mejorar. Gracias a ello, el Fondo puede mejorar la forma en que se diseñan los proyectos de desarrollo, supervisa el progreso, realiza el seguimiento de los avances y mide los resultados y el impacto.

La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA, se encarga de evaluar las políticas, estrategias y operaciones financiadas por el FIDA. Estas evaluaciones ayudan a revelar lo que funciona y lo que no, así como a orientar la elaboración de políticas y estrategias exitosas que respalden la transformación rural en los países en desarrollo miembros del Fondo.

El Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA de la IOE se basa en evaluaciones independientes de las operaciones financiadas por el Fondo. Constituye el principal instrumento de responsabilidad externa del FIDA y permite realizar el seguimiento de la eficacia de la labor.



El Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo es el principal documento institucional que da a conocer la eficacia institucional y de las actividades de desarrollo. El objetivo central del informe es fortalecer la rendición de cuentas y reforzar el aprendizaje, al mismo tiempo que se determinan los problemas sistémicos que requieren de atención para mejorar el desempeño y los resultados de la organización.

Limitaciones observadas

Se señalan ahora las limitaciones de las evaluaciones de impacto manifestadas por las organizaciones estudiadas.

La limitación del BS de **Embrapa** que se puede señalar es que la actividad exige cantidades importantes de recursos humanos y financieros. Es fundamental que los evaluadores tengan apoyo interno (administración superior) y externo (extensión rural pública y privada, cooperativas, asociaciones de productores, etc.). El monitoreo y la evaluación deben ser parte de un proceso continuo y sistemático, que no se agotan con unas pocas evaluaciones realizadas esporádicamente. La evaluación ininterrumpida es la que garantiza una mejora continua en la calidad de las estimaciones.



Por otra parte, en este proceso orientado a mejorar la gestión de la estrategia institucional, una de las misiones de la evaluación de impacto es brindar apoyo en la selección de nuevos proyectos de I+D con evaluación de impacto ex ante. Desarrollar una evaluación ex ante de I+D es nuevo para Embrapa, pero se torna esencial para la institución frente a su nuevo plan estratégico, por eso ya están trabajando en ello para ponerlo en marcha muy pronto. Otra iniciativa en este contexto es reorganizar el proceso institucional para evaluar los impactos ex post de las tecnologías Embrapa de manera de alinearlos a lo establecido en el plan estratégico.

Entre algunas limitaciones del sistema de evaluación del **BID**, identificadas por el banco, se puede mencionar:

- los altos costos en la evaluación de impacto por la necesidad de recopilar datos,
- la necesidad de mejorar la calidad en las evaluaciones puesto que observan un margen para avanzar en dichos procesos,
- las dificultades para el acceso público,
- las pruebas empíricas derivadas de la evaluación no se mencionan con frecuencia,
- la necesidad de reforzar los sistemas de control de calidad del Banco,
- la existencia de evaluaciones que no reúnen todos los criterios para ser pertinentes o incluso factibles,
- solo el 42 % de las evaluaciones de impacto están completas,

- emplea enfoques metodológicos rigurosos y las evaluaciones de impacto no se usan ampliamente en los documentos del BID.

Como una debilidad se observa la falta de información sistematizada sobre esas evaluaciones. Después de más de 10 años de inversión en evaluaciones de impacto, el Banco aún no cuenta con un sistema centralizado para llevar a cabo el seguimiento de todas las evaluaciones de impacto en marcha y sus costos, tampoco dispone de un registro básico que incluya información sobre las preguntas de evaluación, el cumplimiento de normas éticas y los protocolos de investigación.

El **FIDA** reconoce que todas las evaluaciones tienen limitaciones y riesgos. Estos deberán determinarse claramente en el documento conceptual y considerarse en la medida de lo posible en el diseño de la evaluación. Suelen relacionarse las limitaciones con las siguientes cuestiones agrupadas:

- 1- Metodología: complejidad y falta de estándares;
- 2- Recursos: tiempo y recursos en relación con el alcance y el plazo;
- 3- Datos empíricos: acceso a informantes, baja proporción de respuestas en las encuestas y cuestionarios, datos insuficientes (por ej., sobre costos), y
- 4- Desfase temporal: actividades demasiado recientes para mostrar algún impacto evidente.

En el informe final deberán reconocerse claramente las consecuencias de las limitaciones a las que se hizo frente en la evaluación, así como cualquier cambio respecto del documento conceptual. Las evaluaciones son dinámicas y, a medida que el trabajo avanza y se generan nuevos conocimientos, suele ser preciso realizar ajustes a las preguntas de evaluación o a aspectos del marco. Se trata de ajustes deseables de cara a resultados más útiles y pertinentes de la evaluación, pero, a fines de la responsabilización, deben explicarse en la sección dedicada a las limitaciones en el informe final.

Caracterización del sistema de Planificación Monitoreo y Evaluación del INTA.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un organismo estatal descentralizado y autárquico, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Fue creado en 1956 y desde entonces desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país. Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación.

La institución tiene presencia en las cinco ecorregiones de la Argentina (Noroeste, Noreste, Cuyo, Pampeana y Patagonia), a través de una estructura que comprende: una sede central, 15 Centros Regionales, 52 Estaciones Experimentales Agropecuarias, 6 Centros de Investigación, 22 Institutos de Investigación; y más de 350 Unidades de Extensión.

La estructura política está compuesta por el Consejo Directivo a nivel nacional y los Consejos de Centros Regionales y de Investigación, mientras que la estructura ejecutiva comprende a la Dirección Nacional, los Centros Regionales y de Investigación, los Programas y Redes.

La institución organiza su funcionamiento matricialmente. A nivel nacional, la matriz (MN) está integrada por la Dirección Nacional, los Centros Regionales, los Centros de Investigación, los Programas Nacionales (PN) y Redes Nacionales. El modelo matricial se replica a nivel regional y local.

La Cartera de Instrumentos del INTA se configura dentro de una estructura programática innovadora, eficiente, adaptable, versátil y escalable para obtener resultados conducentes al alcance de los objetivos propuestos, en correspondencia con los objetivos de gobierno y de desarrollo sostenible para, desde allí, contribuir al desarrollo nacional.

La Gobernanza Institucional, es entendida como el proceso de funcionamiento e interacción con actores estratégicos, debe proyectarse y trasladarse a la Gobernanza de la Cartera Programática 2019 que es el conjunto de normas, reglas, acuerdos, interrelaciones y prácticas (formales e informales) que describen el funcionamiento de la cartera de instrumentos en el marco del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015-2030, Plan de Mediano Plazo (PMP) 2016-2020, Planes de Centros y Programas (PC y PP) 2016-2020 y de la gestión por resultados.

Los distintos instrumentos programáticos que componen la cartera año 2019 son: Proyectos Locales, Proyectos Emergentes, Proyectos de Vinculación Tecnológica, Proyectos Estructurales, Proyectos Disciplinarios, Proyectos PROFEDER, Plataformas, Redes y Proyectos con Fondos Extra INTA.

Los procesos internos de Planificación, Monitoreo y Evaluación.

El proceso de planificación de la Cartera Programática 2019 se proyecta acorde a los plazos quinquenales de los PMP, PC y PP (actualmente en construcción para 2021-2025) y se orienta a la gestión por resultados.



Se entiende a la gestión por resultados como la función de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

Los componentes de la estructura programática, Programas y Plataformas de Innovación Territorial (P y PIT) y los distintos instrumentos de la Cartera 2019 cuentan con un plan de Monitoreo y Evaluación propios, articulados e integrados al plan de monitoreo y evaluación de alcance nacional.

Para ello, se deben construir y definir, en forma participativa en los espacios de interacción público-privados, la línea de base, indicadores y medios de verificación cuanti/cualitativos que permitan medir efectos y/o resultados de la gestión y del accionar institucional e interinstitucional. Es importante poner énfasis en el monitoreo de indicadores vinculados a procesos de innovación.



La Dirección Nacional del INTA armoniza y genera las pautas, efectuando las consultas respectivas, para conformar la agenda de monitoreo y evaluación de las diferentes unidades organizativas e instancias institucionales para que, luego, cada unidad e instancia organice su implementación.

En la práctica los procesos de monitoreo, evaluación y planificación se abordan en forma integrada.

El proceso de monitoreo comprende las actividades de formulación del Plan de Actividades Anual (PAA), el cumplimiento del Tablero de Control de Gestión, y un Informe de Avance. El proceso de evaluación presenta una Evaluación ex ante, Evaluación Intermedia y Evaluación Final.

Se contemplan presentaciones periódicas del estado de avance de los distintos instrumentos, la Cartera y/o del funcionamiento integral de la Estructura Programática, para conocimiento del Consejo Directivo, la Dirección Nacional y/o Matriz Nacional.

En el tramo final de ejecución de cada uno de los instrumentos, se realiza una evaluación de los logros tangibles e intangibles, tal como se indica en el PMP. Esta evaluación se realiza en las distintas regiones y niveles de la institución e incluye la participación de actores externos.

Los resultados y recomendaciones del monitoreo y evaluación se plasman en un documento que incluye propuestas de mejora y aprendizajes, de utilidad para la formulación e implementación del próximo PMP.

Evaluación del Impacto en el Centro Regional Entre Ríos del INTA. Definiciones sobre la aplicabilidad de las propuestas metodológicas de Embrapa, BID y FIDA.



Los enfoques de evaluación de impacto de Embrapa, FIDA y BID fueron el marco teórico y metodológico que se tuvieron en cuenta para evaluar los proyectos en arroz, caminos rurales, suelos y el Centro Único de Introducción y Saneamiento (CUIS) en el sector citrícola. Al existir escasos antecedentes de evaluación de impacto en la Provincia de Entre Ríos, se lo considera como una ventaja que posibilita la mayor flexibilidad en la adopción de estrategias y líneas de acción para realizar la evaluación. Otra ventaja fue el

haber iniciado la propuesta a nivel de la Dirección Regional, lo que permitió poder seleccionar y desarrollar diferentes temáticas con problemáticas disímiles, creando un cruzamiento y comparación de conclusiones que forman el piso o antecedente para la mejora continua. Como desventaja se puede citar la carencia de datos primarios, seguimiento de indicadores, evaluación continua, entre otros procesos que exige la evaluación, lo que implicó realizar estimaciones en base a reconstrucción de información, más que nada secundaria.

Por enfoque, se nutrieron los trabajos de la siguiente manera:

Análisis ex post



El Plan de Conservación de Suelo que se inicia en 1969, convenio que se realizó en forma conjunto entre INTA, el gobierno Provincial y la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés). Unas de las herramientas para la conservación fue el uso de curvas de nivel y terrazas, tecnología que permite mejorar los rendimientos de los cultivos, principalmente en maíz y soja. El trabajo de arroz se realizó desde una perspectiva ex post, de igual manera que lo propone Embrapa; ambos proyectos evaluaron el impacto de la tecnología, curvas de nivel en suelo y nuevas variedades y manejo en arroz.

Para ambos casos se calculó el excedente de los productores como uno de los componentes de la función de bienestar social que propone Embrapa. Además, se cuantificaron los aportes tributarios, el costo evitado en emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y la cuantificación de los ingresos de Universidades, entre otras variables de impacto.

Análisis ex ante



Los estudios de impacto sobre el Centro Único de Introducción y Saneamiento Citrícola y caminos rurales buscaron analizar el impacto de escenarios donde desaparezcan las amenazas en un sistema sanitario deficiente en el citrus y, en el caso de los caminos, una situación ideal donde se puede operar con los accesos a la comercialización e ingresos de los insumos de manera óptima. Además, en el caso de los caminos, su mantenimiento óptimo permite la accesibilidad a centros de salud y educación mejorando la calidad de vida de los habitantes del territorio. En ambos trabajos, como lo propone Embrapa, se busca cuantificar y valorizar indicadores con metodología que se adapte a la disponibilidad de datos, y no con metodología estandarizada como lo propone el FIDA.

Desde la Dirección Regional de Entre Ríos se adoptó la estrategia sugerida por Embrapa en relación a la selección en el territorio en base a las necesidades de evaluación para optimizar la planificación. El trabajo de suelos representa una problemática agrícola con mayor incidencia en el suroeste entrerriano, de igual manera el citrus casi exclusivamente en el noreste, el arroz en el centro sur, y los caminos rurales en casi la totalidad de la Provincia.

Desafíos en la institucionalización de la evaluación de impacto



El objetivo de este trabajo es el de contribuir al aprendizaje institucional sobre la base de la descripción y análisis de sistemas de evaluación de impacto de organizaciones internacionales con un extenso camino recorrido no solo en la implementación de evaluación de impacto sino en el ejercicio sistemático de procesos de monitoreo y evaluación. Además, el de identificar los desafíos para la institucionalización de la evaluación de impacto. Esto permitirá tener una referencia para el planeamiento de posibles alternativas de institucionalización de la práctica.

Para plantear los desafíos en el proceso de institucionalización de las prácticas de evaluación de impacto, se tuvieron en cuenta los resultados del análisis comparativo de las tres organizaciones internacionales utilizando las cuatro dimensiones propuestas por Acuña *et al.* (2016) y algunos de los indicadores mencionados en el estudio comparativo de políticas públicas realizado por Blanca Lázaro (2015).

Un primer desafío se plantea **en la existencia de una base epistemológica común**, se refiere a la necesidad de consenso entre los diferentes actores presentes en el sistema de evaluación sobre qué es la evaluación de impacto y qué tipo de conocimiento debe producir.

En los casos estudiados, Embrapa, BID y FIDA, se evalúan los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en la mejora de la calidad de vida de la sociedad y población rural pobre, así como la eficacia y eficiencia alcanzados en la consecución de los objetivos de desarrollo y en la obtención de lecciones para futuras intervenciones.



Las organizaciones analizadas realizan la evaluación de impacto con diferentes metodologías, Embrapa utiliza el "Balance Social" que es una evaluación de impacto ex post de tecnologías ya adoptadas, 4 o 5 años antes, anclada en las categorías de evaluación sociales, impactos de tecnologías generadas y transferidas, el lucro social y la relación Beneficio Social/Ingreso Neto. El BID realiza evaluaciones de impacto ex post de proyectos finalizados 4 o 5 años después de concluidos los proyectos. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto se basan en un conjunto de métodos experimentales y cuasi-experimentales. En el FIDA la evaluación de impacto se basa en una Teoría del Cambio articulada e incluida en el marco de medición de los resultados de la institución. Evalúa con procesos de autoevaluación y evaluación independiente, una selección aleatoria de proyectos para realizar valoraciones del impacto rigurosas ex post, con diseños no experimentales. Por otra parte, evalúa con proceso de autoevaluación, una selección intencional de un número limitado de proyectos sumamente innovadores en esferas temáticas definidas, que podrían estar en condiciones de elegibilidad para evaluaciones con métodos experimentales (ensayos controlados aleatorios), y también exámenes sistemáticos intencionales, y meta-estudios para fortalecer el análisis y las valoraciones de las evaluaciones anteriores, al compararlas con otros estudios de referencia.

Las razones y utilidad por lo que estas organizaciones realizan evaluación de impacto son consistentes con la definición de que se evalúa en cada sistema, en Embrapa el mayor reto del Balance Social es demostrar el papel de la investigación agrícola como un esfuerzo estratégico para el país, conocer los efectos de adoptar nuevas tecnologías, saber en qué medida se logró el plan (I+D), qué impactos causó y qué se puede mejorar en futuras investigaciones. La rendición de cuentas a sus inversores, es decir al gobierno federal y a la sociedad brasileña en su conjunto. El cumplimiento de estos propósitos es lo que garantiza a la institución su sostenibilidad.

Por su parte, el BID necesita establecer los beneficios a largo plazo que siguen emanando del proyecto, y estimar el valor que ha agregado el Banco a los resultados obtenidos en el largo plazo. Esto abona a la mejora en la capacidad del Banco para promover la efectividad en el desarrollo en la región.

En el FIDA, las evaluaciones de impacto están al servicio del fortalecimiento de la responsabilización y del aprendizaje de la organización, y su fin último es promover el desarrollo inclusivo y sostenible, y la transformación rural.

El enfoque y base epistemológica común definen la naturaleza de la evaluación de impacto.



En los tres casos analizados, se observan diferentes metodologías utilizadas para evaluar impacto y una práctica sistemática que permite un proceso de evolución en el ajuste y mejoras de esas metodologías basadas en el aprendizaje. No obstante, la comprensión de este desafío que la práctica enfrenta, no se manifiesta de manera semejante en las diferentes organizaciones, ámbitos sectoriales y países.

Constituye un desafío la **adaptación del sistema de evaluación al contexto**, la evaluación juega un papel importante en la manera que evolucionan el modelo operativo, la orientación general de las operaciones, los procesos institucionales y los sistemas de rendición de cuentas.

En el FIDA, estos se van ajustando, perfeccionando y afinando teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones para asegurar que el Fondo esté en la mejor posición posible para cumplir su mandato y alcanzar sus metas institucionales. A medida que surgen nuevas cuestiones y se renuevan en el mundo los objetivos de desarrollo, las metas de resultados y los indicadores (por ejemplo, sobre desigualdad y cuestiones de equidad), la función de evaluación del FIDA debe evolucionar al compás de los cambios. La capacidad del FIDA para entender los procesos de transformación rural, presentar información sobre resultados en esferas de actuación nuevas y medir las nuevas dimensiones de la pobreza es objeto constante de nuevas exigencias, lo mismo que sus datos, instrumentos, enfoques y metodologías de evaluación. El desarrollo de este conjunto de instrumentos tiene el doble propósito de asegurar el aprendizaje y la responsabilización.



Se considera relevante que los diseños de evaluación deben incorporar en los análisis dimensiones históricas y contextuales que dificultaron el desarrollo de los propios programas y proyectos institucionales.

Un **desafío** para el desarrollo exitoso de sistemas de evaluación comparte no tanto un cambio técnico o un cambio institucional sino **un cambio cultural**, ya que la mera introducción de normas, de organismos o de técnicas de evaluación en las administraciones difícilmente llegará a hechar raíces, más allá de algunas demasiado débiles para evitar que el sistema se derrumbe o debilite irremisiblemente. Para desarrollar con éxito un sistema de evaluación, esa voluntad de partida y ese convencimiento personal deben encontrarse en una multiplicidad de individuos y ser compartida por todos ellos (Lázaro, 2015, pág. 107-108)

Otro desafío, es la **adecuación del contexto organizacional a la naturaleza de la evaluación**, según los trabajos realizados por Acuña, Martínez Nogueira, Rubio y Potenza (2016, pág. 23 y 24)

“Para que las capacidades de evaluación puedan ser desarrolladas, se requiere que ciertas características del contexto organizacional y del perfil de los gestores públicos le resulten propicias. En particular, atributos como la atención a los resultados logrados por el accionar público, la capacidad crítica o la flexibilidad para realizar adaptaciones parecen ser acordes a la naturaleza de un proceso como el de evaluación”.

Por otra parte, según Ospina (2000),

“ciertas condiciones del contexto organizacional favorecen el uso de la información no tanto como un requisito burocrático sino más bien como una poderosa herramienta de gestión. Esto sucede cuando los sistemas de información son confiables, cuentan con elevada profesionalización y los gestores públicos se sienten responsables por la recolección de información, y cuando tienen incentivos para reflexionar sobre las implicancias y relevancia de ella”, mencionado por Acuña et al. (2016).

Un desafío importante es **fortalecer las capacidades de manera descentralizada, generando masas críticas en los territorios.**



Para generar una cultura política, social y administrativa fértil para la evaluación requerirá, por tanto, invertir tiempo y recursos en sensibilizar, en explicar, en formar a todos esos actores sobre qué es la evaluación y por qué es interesante adoptarla en ese ejercicio permanente de definición y de prosecución del bien común. Las actuaciones de sensibilización y de formación introductoria contribuyen, además, a la adopción de una base epistemológica común (Lázaro B., 2015:108).

El desarrollo de la función de evaluación de impacto requiere además fortalecer los sistemas de planificación, las capacidades metodológicas y analíticas; y la información. La evaluación de impacto requiere de una mayor cantidad de datos confiables sobre las características de los procesos, insumos utilizados, los costos y también sobre los avances en relación a las metas de productos y resultados. Es por ello que un componente importante en el desarrollo del sistema de evaluación se encuentra relacionado con el fortalecimiento y legitimación de los sistemas de información.

Según lo señalado por Acuña *et al.* (2016) otro desafío es el de **garantizar la independencia, calidad y utilidad de la evaluación**. Un bajo nivel de la utilización de la información proveniente de las evaluaciones podría estar relacionado a que las decisiones son influidas por valores más que por evidencias técnicas. El uso de los resultados de las evaluaciones depende en gran medida de su legitimidad, la cual esta influida no solo por el grado de independencia sino por la calidad de las mismas, la confiabilidad, su excelencia técnica, la rigurosidad en su diseño y ejecución y por la utilidad para los gestores públicos y para la gestión ciudadana. En ese sentido, existen distintos mecanismos que buscan garantizar la independencia de las evaluaciones con representación de actores externos que intervienen en distintas etapas de la evaluación.

El principio de independencia en el FIDA queda reflejado en varias disposiciones de la Política de evaluación, en la cual se establece la independencia de la oficina de evaluación en la rendición de cuentas, el programa de trabajo y el presupuesto, las decisiones en materia de recursos humanos, presentación de informes y divulgación entre el público en general, sin necesidad de obtener el visto bueno de ningún funcionario ajeno a la IOE.

Con respecto a **la utilidad de la evaluación**, en el desafío sobre “disponer de una base epistemológica común”, se señala la importancia de tener en cuenta el tipo de preguntas que la evaluación busca responder y el para qué (y a quienes) sirven esas respuestas. También se manifiesta que, en las organizaciones estudiadas, se observa una diversidad de metodologías utilizadas para evaluación de impacto.

De acuerdo a lo expresado por Acuña *et al.* (2016) esto en cierto modo muestra la existencia de polémicas no resueltas en ámbitos académicos y de organismos internacionales con respecto a la adopción de modalidades de metodologías de los diseños experimentales, así como la validez de los resultados alternativos, para la atribución de impacto.

Constituye otro desafío **el reconocer y aceptar los límites de la evaluación**. Como sistema de gestión,

“La mera idea de que la solución de problemas sociales complejos implica procesos racionales de elaboración de políticas, en los que se utiliza la evidencia producida por las evaluaciones sobre lo que ‘funciona’ en términos de intervenciones, implica no sólo un desconocimiento de los límites de la evaluación sino también de la complejidad de la gestión pública democrática en donde la interlocución con actores del estado y de la sociedad resulta fundamental” (Acuña *et al.*, 2016:27).

Por otra parte, surge del análisis comparado realizado y las limitaciones explicitadas por las organizaciones, que el monitoreo y evaluación como parte de un proceso continuo y sistemático es el que garantiza una mejora continua de la gestión de la estrategia institucional y la calidad de las estimaciones.



Las principales limitaciones y riesgos explicitados son metodológicas, los recursos presupuestarios necesarios son altos, la accesibilidad y obtención de datos empíricos, la necesidad de mejorar la calidad de las evaluaciones, un mayor acceso a la información sobre el proceso de evaluación y la utilidad de los resultados e incorporación de las recomendaciones.

Con respecto a las limitaciones y riesgos de las evaluaciones, recomiendan que estos deben determinarse claramente en el documento conceptual y considerarse en el diseño de la evaluación. Además, las evaluaciones son dinámicas y, a medida que el trabajo avanza y se generan nuevos conocimientos, suele ser preciso realizar ajustes a las preguntas de evaluación o a aspectos del marco. Se trata de ajustes deseables de cara a resultados más útiles y pertinentes de la evaluación, pero, a fines de la responsabilización, deben explicarse en la sección dedicada a las limitaciones en el informe final.

Conclusiones



Los resultados del análisis comparado de los sistemas de evaluación de impacto de Embrapa, BID y FIDA muestran que la institucionalización de las prácticas de evaluación de impacto resulta de una relevancia estratégica para el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones. El proceso aporta insumos para orientar la elaboración de políticas y estrategias institucionales y para mejorar el diseño e implementación de los instrumentos de intervención.

La evaluación de impacto permite demostrar el papel de la innovación como un esfuerzo estratégico para el país. Además, brinda la oportunidad de capitalizar aprendizajes y de rendir cuentas a la sociedad como una institución pública.

La institucionalización de la evaluación de impacto es un proceso destinado a establecer su práctica en el entorno de la institución, a través de políticas o estrategias concretas. En este sentido, para lograr una propuesta con mayor efectividad, se requiere un estudio hacia adentro de la propia institución para comprender y entender las propias prácticas del sistema en el marco de las condiciones de posibilidad del contexto. Es decir, el conocimiento profundo hace posible una toma de conciencia de los elementos subyacentes a una práctica y, si es necesario, puede guiar una intervención con miras a modificarla o a reforzarla.

Este proceso demanda para avanzar, un diagnóstico inicial, la consideración de enseñanzas de experiencias propias e internacionales, estudios de impacto de programas y proyectos de intervención exitosos en los territorios y de estrategias institucionales implementadas que afectaron el comportamiento organizacional, atendiendo tanto la naturaleza del proceso como de las condiciones específicas y desafíos propios del desarrollo de la función de evaluación.

La experiencia histórica también enseña la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de estrategias de institucionalización. Es una forma de, simultáneamente, maximizar los recursos con los que se cuenta y capitalizar las experiencias como parte del aprendizaje.

Más allá de diseños institucionales específicos sobre cómo desarrollar esa institucionalidad, es necesario capitalizar algunas enseñanzas que surgen de las experiencias internacionales. Una de las primeras enseñanzas es que, en los tres casos analizados, las organiza-

ciones internacionales muestran presencia y estabilidad de la función de evaluación con un extenso camino recorrido no solo en la implementación de evaluación de impacto sino en el ejercicio sistemático de procesos de seguimiento y evaluación.

Tomando en consideración las experiencias de evaluación de impacto del Centro Regional Entre Ríos sobre la definición de los enfoques y la metodología a utilizar, se observa que los marcos normativos más flexibles como Embrapa posibilitan un mayor nivel de adaptación del sistema, lo cual implica no introducir rigideces vinculadas, por ejemplo, al tipo de evaluaciones y sus características metodológicas. Los marcos normativos tienden por lo general a establecer los actores del sistema, sus responsabilidades y algunos principios generales de la práctica evaluativa.

En relación al marco organizacional, si bien en todos los casos analizados el órgano coordinador del sistema de evaluación se encuentra ubicado en el Directorio o Junta Ejecutiva, se observa un mayor grado de centralización del sistema en los casos del BID y FIDA que también disponen de oficinas de evaluación independiente para transparentar la objetividad de los resultados. En el caso de Embrapa, se descentralizan las decisiones sobre las tecnologías a evaluar y el propio proceso de evaluación en las unidades territoriales.

El análisis comparativo de las tres experiencias internacionales nos muestra que no existe un modelo único en la manera de institucionalizar la función de evaluación de impacto, sino diferentes alternativas y diseños que se ajustan a las particularidades político-institucionales del organismo. El BID (48 Estados Miembros) y FIDA (177 Estados Miembros), comparten similitudes en la envergadura de los objetivos que persiguen en mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe y en la búsqueda de la transformación rural. También comparten su funcionamiento como instituciones financieras internacionales, por lo que sus sistemas de evaluación deben responder a los exigentes principios y normativas para la evaluación de la asistencia al desarrollo a nivel internacional, en el contexto de la cooperación multilateral.

En el caso de Embrapa, su accionar está focalizado en procesos de investigación, desarrollo e innovación y la generación de productos, procesos y servicios para el sector agropecuario de un país. El principal objetivo de la evaluación de impacto es difundir a la sociedad brasileña los resultados de los principales impactos positivos de las tecnologías desarrolladas por la institución y transferidas a la sociedad, y los beneficios sociales generados a partir de su conocimiento.

Podemos señalar que en este marco, en cualquier propuesta de evaluación de impacto en el INTA, es necesario capitalizar las propias experiencias de la Institución; contemplar la institucionalización de la evaluación como práctica de gestión; la adaptación del sistema de evaluación al contexto, acompañar los procesos de aprendizaje y cambio cultural, la existencia de una base epistemológica común, la adecuación del contexto organizacional a la naturaleza de la evaluación; el fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información; garantizar independencia, calidad y utilidad de la evaluación; reconocer y aceptar los desafíos y límites de la evaluación; diseñar y construir las capacidades para desarrollar y sostener la función de evaluación.

Bibliografía

- Acuña, Carlos; Martínez Nogueira, Roberto; Rubio, Jimena; Potenza, Fernanda (2016). *“La evaluación de políticas públicas en la Argentina: sentido, actualidad y perspectivas”*. Serie Documentos de Trabajo del IIEP (Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires) N° 13, octubre de 2016. IIEP-BAIRES. CONICET-UBA, Facultad de Ciencias Económicas. <http://iiep-baires.econ.uba.ar/>
- Ávila, Antonio Dias; Rodrigues, Geraldo Stachetti; Vedovoto, Graciela; Editores Técnicos (2008). *“Avaliação dos impactos de tecnologias geradas pela Embrapa: metodologia de referencia”*. Embrapa Informação Tecnológica. Brasília, 2008.
- Ávila, Antonio Dias; Rodrigues, Geraldo Stachetti; Vedovoto, Graciela; Penteado Filho, Roberto; Fonseca Junior, Wilson C da. (2015). *“Embrapa experience on the impact assessment of agricultural R&D: 15 Years using a multidimensional approach”*. Embrapa. Publicado en 2015. Acceso vía web en <https://www.embrapa.br/en/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1035882/embrapa-experience-on-the-impact-assessment-of-agricultural-rd-15-years-using-a-multidimensional-approach>
- Baker, Judy (2000). *“Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza Manual para profesionales”*. ISBN 0-8213-4697-0. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. Washington D.C.
- Bédard, Renée (2003). *“Los fundamentos del Pensamiento y las Prácticas Administrativas. 1- El rombo y las cuatro dimensiones filosóficas”*. Grupo Humanismo y Gestión, HEC Montreal, Canadá. En AD-MINISTER. Universidad EAFIT, Medellín. Número 3, jun - dic 2003, págs. 68 - 88. Traducido del francés por el profesor Rodrigo Muñoz G., Universidad EAFIT. Acceso vía web en <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/697>
- Bédard, Renée (2004). *“Los fundamentos del Pensamiento y las Prácticas Administrativas. 2- La trilogía administrativa”*. Grupo Humanismo y Gestión, HEC Montreal, Canadá. En AD-MINISTER. Universidad EAFIT, Medellín. Número 4, ene - jun 2004, págs. 80 - 108. Traducido del francés por la profesora María Paola Podestá Correa. Revisado por los profesores Rodrigo Muñoz Grisales y Juan Carlos López. Departamento de Organización y Gerencia. Universidad EAFIT. La traducción y publicación del texto fueron autorizadas por la autora. Acceso vía web en <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/695>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Interamericana de Inversiones. (2017). *“Las Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia”*. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *“Marco de Política de Evaluación”*. Grupo BID. Whashington DC.
- Correa da Fonseca Júnior, Wilson; de Camargo Penteado Filho, Roberto; Vedovoto, Graciela Luzia; Vieira Marques, Daniela; Dias Avila, Antonio Flavio (2017). *“Balance Social de Embrapa. Manual y síntesis de la metodología”*. Secretaría de Gestión y Desarrollo Institucional (SGI), Embrapa. Brasília, agosto de 2017.
- Embrapa. *“Balance Social 2019”*. 23ª Edición. Consulta vía web en <http://bs.sede.embrapa.br/>; último acceso 8 de julio de 2020.
- Embrapa. *“Corporación Brasileña de Investigación Agrícola.”* Consulta vía web en <https://www.embrapa.br/>; último acceso 8 de julio de 2020.
- Embrapa. Materiales del Curso *“Evaluación de Impacto de la Investigación Agrícola”*. En el marco del vínculo interinstitucional PROCISUR – INTA – Embrapa. Dictado por Avila, Flavio; Penteado, Roberto; Stachetti, Geraldo; profesionales de Embrapa. Del 16 al 19 de abril de 2018. CABA, Argentina.
- Fabrizio Felloni¹, Ashwani Muthoo y Miguel Torralba. (2014). *“La experiencia de evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)”*. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas. UNED. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Núm. 3 (2014), pp. 53-79. España.

- García, M. A. (2002). "La participación de los padres de familia en educación, siglos XIX y XX". En L. E. Galván (Coord.), Directorio de historia de la educación en México. México: CONACYT-CIESAS-UNAM. http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_i/institu.htm
- Gertler Paul, Martínez Sebastián, Piemand Patrick, Rawlings Laura y Vermeersch Christel. (2017). "La Evaluación de Impacto en la práctica". Segunda edición. Grupo Banco Mundial. Washington D.C.
- Junta Ejecutiva FIDA. (2012). "Metodología para la evaluación del impacto en el marco de la Novena Reposición de los Recursos FIDA". 107º período de sesiones. Nota para los Representantes en la Junta Ejecutiva. Roma, Italia.
- Lázaro Blanca (2015). "Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina". Colección Estudios n° 15. Serie Estados de la cuestión. Editor Programa EUROsocial. Madrid. España.
- Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (2015). "Manual de Evaluación". Segunda edición. Roma, Italia.

Consultas realizadas en páginas web y links de acceso:

- <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/evaluacion-de-los-objetivos-operacionales-del-bid%2C6242.html>.

Reflexiones finales

Entender las vías del cambio, analizar y determinar lo que funciona, en qué contexto y momento, para quiénes y por qué razones es fundamental cuando se evalúa el impacto de las políticas públicas implementadas desde los organismos del Estado. Por ello, es esencial que en el INTA se fomente/priorice un proceso de aprendizaje y desarrollo de cultura institucional que promueva y sustente un ecosistema de medición y gestión del impacto de los programas, proyectos y/o acciones que se realizan. Este ecosistema propiciará el involucramiento tanto de los grupos comprometidos en el proceso de creación de impacto como de aquellos con la expertis para evaluarlo. En conjunto se espera comprender qué cambia, valorar las cosas importantes o esenciales para que dicho cambio ocurra, sin pretender atribuir causalidades en exceso, siendo transparente y comprobando los resultados de impacto en un diálogo permanente con el SAAA.

Teniendo en cuenta la dificultad en el acceso a datos fiables, sistematizados y actualizados, tanto de quienes acceden a los programas a evaluar como de quienes quedan fuera y pueden constituir los grupos de control para las mediciones de impacto, es necesario fomentar una cultura de evaluación de impacto (EI) que se constituya como un eslabón fundamental de la estructura organizacional.

Por ello es importante contar con equipos de evaluadores, los cuales independientemente de la metodología que utilicen, deben pensar ¿qué habría pasado si no se hubiera realizado la intervención?, ¿Qué lecciones aprendidas surgen de este proceso? Y ¿Cuáles son las propuestas de mejora a implementar para los nuevos Planes, Proyectos y Programas?

En Argentina no se encuentra aún consolidado un sistema de Seguimiento y Evaluación. 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.

Es evidente que persisten problemas y miradas organizativas que se reiteran a lo largo del tiempo y es por eso que resulta imprescindible instalar mecanismos y dispositivos de aprendizaje efectivos, liderazgos participativos e instrumentos de monitoreo y evaluación del impacto de la estrategia institucional. Encontrar un equilibrio entre la diversidad de estilos y modalidades gerenciales y el logro de los resultados institucionales emanados de la estrategia nacional requiere innovar, replanificar y reasignar recursos y decisión para ejecutarlo.

Una constante en la gestión que podríamos señalar como una primera lección aprendida, es que el "HACER" habitualmente ocupa casi todo nuestro tiempo y es insuficiente el espacio dedicado a reflexionar sobre el modo en que alcanzamos los resultados, si fue posible hacerlo, y mucho menos hacer un análisis del resultado de la inversión y el beneficio socioeconómico obtenido de las evaluaciones de procesos, resultados e impacto.

No solo necesitamos contar con el Plan Estratégico que incorpore a la EI a diferentes escalas, sino que es imprescindible que las personas que tienen que ejecutarlo se comprometan con el cambio de la cultura organizacional, entendida como el conjunto de experiencias, hábitos, costumbres, creencias y valores que caracterizan a una organización y tiene tanta fuerza que puede hacer fracasar el mejor diseño estratégico. Es por eso

que para alcanzar las metas se requiere rediseñar las modalidades de gestión, cambiar el comportamiento y luego, como consecuencia, cambiaremos algunos hábitos y conductas que darán resultados diferentes.

Por supuesto que muchos de los valores que han caracterizado a la Institución a lo largo de su historia deben ser preservados y transmitidos a los más jóvenes. Sin embargo, para que la cultura organizacional sea facilitadora para cumplir con la misión institucional (definida en el PEI), será necesario poner en práctica procesos de formación y capacitación gerencial específicos a partir de las experiencias previas (que tampoco han sido evaluadas en su impacto institucional) con la colaboración de otros organismos especializados. Las EI forman parte de una agenda más amplia de formulación de políticas públicas basadas en la evidencia. La idea es centrarse en los resultados no solo para la rendición de cuentas sino para re-orientar el diseño y las decisiones en las políticas públicas, pero sobre todo para el aprendizaje teniendo incorporada la premisa: "si no se mide no se aprende y tampoco se puede mejorar". Para que las capacidades de evaluación puedan ser desarrolladas, se requiere que ciertas características del contexto organizacional y del perfil de los gestores públicos le resulten propicias. En particular, atributos como la atención a los resultados logrados por el accionar público, la capacidad crítica o la flexibilidad para realizar adaptaciones. Además, ciertas condiciones del contexto organizacional favorecen el uso de la información no tanto como un requisito burocrático sino más bien como una poderosa herramienta de gestión. Esto sucede cuando los sistemas de información son confiables, cuentan con elevada profesionalización, los gestores públicos trabajan en red sinergizando las experiencias y se sienten responsables por la información generada.

Un desafío importante que se presenta es ***fortalecer las capacidades de manera descentralizada, generando masas críticas en los territorios***. Para generar una cultura política, social y administrativa fértil para la EI requerirá, por tanto, invertir tiempo y recursos en sensibilizar, en explicar, en formar a todos esos actores sobre qué es la evaluación y por qué es interesante adoptarla en ese ejercicio permanente de definición y de prosecución del bien común. También es importante reconocer y aceptar los límites de la evaluación, de este modo, se podrá **garantizar la independencia, calidad y utilidad de la evaluación de impacto**.

Generar confianza, mantener el incentivo, favorecer el posicionamiento de la institución en relación a estos estudios, es fundamental para reorientar las planificaciones institucionales, organizar la generación de capacidades y brindar información precisa al conjunto de la sociedad. Otro objetivo destacado de las evaluaciones de impacto es que son un repositorio de conocimiento, ya que contribuyen a generar una base de evidencia global sobre el desempeño de una gama de reformas de programas y políticas, que sirven de insumo para el diseño de nuevos planes, programas o proyectos.

Por ello, es importante que el INTA esté realizando este proceso de aprendizaje y reeducación, búsqueda de la innovación en el proceso de su sistema de EI; pensando en tener siempre la mayor transparencia hacia su población objetivo y, a nivel interno, entre los participantes del proceso, fomentando la institucionalización y formalización del enfoque. Sin lugar a dudas implementar un proceso sostenible de EI, hará que los retornos sociales sean los mayores posibles, en relación a la asignación eficiente de recursos, para alcanzar los objetivos institucionales y de la sociedad en su conjunto

Anexo 1. Síntesis de Experiencias Comparadas entre Embrapa, BID y FIDA

Dimensión de análisis	EMBRAPA	BID	FIDA
Nombre del sistema de evaluación	Balance Social (BS) de Embrapa	Sistema de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Sistema de Evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
Año de establecimiento	1997 (se publica en 1998)	2008	2003
Marco organizacional (órgano coordinador, nivel de centralización)	<p>Responsabilidad Institucional es de la Junta Ejecutiva. Responsabilidad operativa: Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI), la Secretaría General (SGE), y Secretaría de Inteligencia y Relaciones Estratégicas (SIRE). La SDI cuenta con un equipo de evaluación de impacto ubicado en la Sede Central: metodología, análisis y consolidación de resultados, y retroalimentación a equipos de las unidades/ Centros de Investigación.</p> <p>Nivel medio de centralización: las competencias de evaluación están distribuidas entre la SDI y los equipos locales en los 43 Centros/unidades que realizan las evaluaciones.</p>	<p>El BID tiene 48 países miembros y la máxima autoridad es la Asamblea de Gobernadores.</p> <p>El Directorio Ejecutivo es responsable de la conducción de las operaciones del Banco, delegadas por la Asamblea de Gobernadores.</p> <p>Las evaluaciones están a cargo de: 1. La Administración; 2. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). La OVE efectúa revisiones independientes de los Informes de Terminación de proyectos (PCR) y de generar evaluaciones independientes de los proyectos terminados. Los prestarios pueden hacer evaluaciones o contribuir a la evaluación que realiza el Banco.</p> <p>Las actividades de seguimiento y evaluación son una responsabilidad compartida entre el Banco y el país prestatario.</p>	<p>El FIDA está integrado por 177 Estados Miembros que lo gobiernan y tienen la última palabra en todas las decisiones, a través del Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva. La responsabilidad operativa del sistema de evaluación es de la Junta Ejecutiva y la Oficina de Evaluación Independiente (IOE). La Junta Ejecutiva asiste al Fondo en el tipo de evaluaciones a realizar, examina los métodos y procesos de autoevaluación, así como las estrategias y metodologías de la Oficina de Evaluación Independiente. Además, Examina informes de evaluación y propone evaluaciones a incluir en el programa de la IOE.</p> <p>La IOE lleva a cabo evaluaciones de las políticas, estrategias y operaciones financiadas por el FIDA. También contratan consultores especialistas en las temáticas de los proyectos a evaluar.</p>
Marco normativo (tipo de normas que regulan el sistema y aspectos regulados)	En 1997 el gobierno de Brasil inició una campaña para promover la divulgación voluntaria del Balance Social por parte de las empresas públicas brasileñas.	El Directorio Ejecutivo aprobó en el 2008 el reporte de resultados de sus proyectos a través de un Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF) para mejorar el desempeño	En el FIDA, los procesos de evaluación se rigen por los principios recogidos en su política de evaluación aprobada por la Junta Ejecutiva, que son la independencia, la imparcialidad, credibilidad y utilidad.

	<p>Hace unos 20 años el proceso de evaluación de impacto se institucionalizó y descentralizó, siendo una actividad continua en todos sus centros de investigación.</p> <p>Manuales Metodológicos: "Balance Social del Embrapa. Manual y síntesis de la metodología" (2017) y "Evaluación del impacto de las tecnologías generadas por Embrapa: metodología de referencia" (2008)</p>	<p>y la rendición de cuentas de las inversiones del BID. El DEF promueve buenas prácticas para diseñar, implementar y evaluar proyectos.</p> <p>El BID posee un Manual de la Evaluación del Impacto y su práctica en el desarrollo.</p> <p>También dispone de un Manual de Administración de Operaciones y el Manual de las Representaciones que regula la administración de las operaciones.</p>	<p>Es fundamental que el proceso de evaluación sea imparcial e independiente tanto del proceso de formulación de políticas como de la prestación y la gestión de la asistencia para el desarrollo. La política tiene su fundamento en la responsabilización, el aprendizaje, la independencia y la asociación, cuatro principios que rigen la realización de todas las evaluaciones de la IOE, y cuya aplicación, por consiguiente, debe estar respaldada por los métodos y procedimientos adoptados.</p> <p>Elaboró un Manual de evaluación para garantizar la coherencia, el rigor y la transparencia en las evaluaciones independientes, y mejorar la eficacia y la calidad del trabajo de la IOE.</p>
<p>Práctica evaluadora (mecanismos de selección de programas a evaluar, quiénes realizan las evaluaciones, tipos de evaluaciones predominantes)</p>	<p>Es fundamentalmente una evaluación de impactos ex post.</p> <p>La evaluación y selección de las acciones sociales y tecnologías comienzan en la propia unidad/centro de investigación de Embrapa (criterios de valoración y selección).</p> <p>En la Sede Central, la SDI cuenta con un equipo de evaluación de impacto: soporte, apoyo y control metodológico, análisis y consolidación de resultados, y retroalimentación a equipos de las unidades.</p> <p>El BS es una evaluación de impacto de tecnologías ya adoptadas 4/5 años antes, anclada en las siguientes categorías de evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Acciones Sociales; 2) Impactos de las tecnologías generadas y transferidas; 3) Lucro (o beneficio) Social; 4) Relación Beneficio Social/ Ingresos Netos de Embrapa. <p>La evaluación de impacto ex ante resurgió como una demanda muy fuerte en el proceso de selección de proyectos.</p>	<p>La Administración elabora un PCR.</p> <p>La OVE:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Efectúa revisiones independientes de los PCR y genera evaluaciones independientes de los proyectos terminados. b) Realiza evaluaciones ex post de los resultados/ impactos de las operaciones financiadas a dos años o más de su conclusión: <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluaciones de resultados y sostenibilidad ex post de al menos un 20% de los proyectos; 2. Informes de evaluación del impacto ex post al menos en dos proyectos terminados durante los cuatro años anteriores o más. 	<p>El Fondo cuenta con una función de autoevaluación integral, a cargo de la dirección del FIDA. En el marco de este proceso de autoevaluación, para cada proyecto, el Fondo lleva a cabo misiones de supervisión periódicas, un examen a mitad de período, y se elabora un informe final de proyecto. Asimismo, determinadas operaciones son objeto de rigurosas evaluaciones del impacto. Estos productos de autoevaluación y otros más sirven de aporte esencial a las actividades de evaluación independiente. .</p> <p>El equipo de evaluación independiente está integrado por un Oficial de Evaluación de la IOE y uno o varios consultores especialistas.</p> <p>La IOE hace cuatro tipos de evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I- evaluaciones a nivel de los proyectos; II- evaluaciones de la estrategia y el programa en los países; III- evaluaciones a nivel institucional de políticas, estrategias y procesos internos del Fondo;

		<p>3. Produce evaluaciones de país, temáticas, estrategias y políticas sobre la base de los resultados de la evaluación ex post de operaciones ejecutadas.</p> <p>Además, los informes anuales de la OVE ofrecerán información sobre la evaluación ex post de las operaciones llevadas a cabo durante el año.</p>	<p>IV- síntesis sobre evaluaciones pasadas.</p> <p>Entre las evaluaciones a nivel de proyecto, se encuentran tres sub-categorías:</p> <p>i) las validaciones de informes finales de proyecto;</p> <p>ii) las evaluaciones de los resultados de los proyectos;</p> <p>iii) las evaluaciones de impacto (2013).</p> <p>Todas estas evaluaciones se efectúan después del cierre de los proyectos.</p>
<p>Utilización de las evaluaciones (usos de los resultados de las evaluaciones y limitaciones)</p>	<p>Diseño de políticas y asignación presupuestaria: Conocer los efectos de adoptar nuevas tecnologías y utilizar este resultado como un insumo para el proceso de investigación y desarrollo (logros e impactos del plan, y mejoras en futuras investigaciones).</p> <p>Rendición de cuentas, para informar resultados al gobierno federal y a la sociedad brasilera. El cumplimiento de estos propósitos garantiza a Embrapa su sostenibilidad.</p>	<p>Diseño de políticas y asignación presupuestaria: Un uso importante de las evaluaciones de impacto es evitar programas ineficaces.</p> <p>Las evaluaciones de impacto se utilizan para: (i) orientar la labor y las estrategias del BID; (ii) orientar a los encargados de la formulación de políticas de la región en la toma de decisiones de políticas bien fundamentadas; y (iii) ayudar a cerrar brechas generales de conocimiento a fin de llegar a un público más amplio.</p>	<p>Diseño de políticas y asignación presupuestaria: el Fondo puede mejorar la forma en que se diseñan los proyectos de desarrollo, supervisa el progreso, realiza el seguimiento de los avances y mide los resultados y el impacto.</p> <p>La rendición de cuentas constituye un paso fundamental en el proceso de aprendizaje para mejorar el desempeño y los resultados de la organización. El Informe anual sobre los resultados y el impacto constituye el principal instrumento de responsabilidad externa del FIDA.</p>

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Resumen comparativo entre las funciones de Evaluación de Impacto de Embrapa, BID y FIDA.

	EMBRAPA	BID	FIDA
¿Que se evalúa?	Los resultados e impactos multidimensionales de las principales tecnologías, productos y servicios desarrollados por la Embrapa y apropiados por la sociedad para mejorar su calidad de vida.	Los cambios en los resultados a largo plazo y la sostenibilidad de un programa o proyecto, incluido su impacto o sus efectos directos, así como la eficacia y eficiencia alcanzadas en la consecución de los objetivos de desarrollo y en la obtención de lecciones para futuras operaciones.	Los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre, a raíz de las intervenciones del FIDA.
¿Cómo se evalúa?	<p>El Balance Social (BS) es una evaluación de impactos ex post de tecnologías ya adoptadas 4/5 años antes, anclada en las siguientes categorías de evaluación: a) Acciones Sociales;</p> <p>b) Impactos de las tecnologías generadas y transferidas;</p> <p>c) Lucro (o beneficio) Social;</p> <p>d) Relación Beneficio Social / Ingresos Netos de Embrapa. La evaluación de impacto ex-ante resurgió como una demanda muy fuerte en el proceso de selección de proyectos.</p> <p>El estudio incluye las siguientes dimensiones:</p> <p>1) Los impactos económicos (excedente económico), sociales (generación de empleos y Ambitec Social) y ambientales (método multicriterio Ambitec-Agro) de una muestra de tecnologías (método cuasi-experimental);</p> <p>2) Los impactos de la producción técnico-científica;</p> <p>3) Los impactos de las políticas públicas;</p> <p>4) Las acciones sociales más relevantes;</p>	<p>Evaluación del impacto ex post al menos en dos proyectos terminados, de preferencia cuatro años o más después de concluido el proyecto. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto se basan en un conjunto de métodos experimentales y cuasi-experimentales.</p>	<p>Se basa en una Teoría del Cambio articulada e incluida en el marco de medición de los resultados de la institución.</p> <p>Se evalúa</p> <p>a) Con procesos de autoevaluación y evaluación independiente, una selección aleatoria de proyectos para realizar valoraciones del impacto rigurosas ex post, con diseños no experimentales.</p> <p>b) Con proceso de autoevaluación, una selección intencional de un número limitado de proyectos sumamente innovadores en esferas temáticas definidas, que podrían estar en condiciones de elegibilidad para evaluaciones con métodos experimentales (ensayos controlados aleatorios), y</p> <p>c) exámenes sistemáticos intencionales y meta-estudios para fortalecer el análisis y las valoraciones de las evaluaciones anteriores, al compararlos con otros estudios de referencia.</p>

	<p>5) Los casos de suceso con potencial de impacto en el futuro;</p> <p>6) Los premios y homenajes. Anualmente se monitorean y evalúan más de 100 tecnologías y alrededor de 200 cultivares originados a partir de sus 43 centros de investigación.</p> <p>El BS y sus evaluaciones de impacto no son iniciativas aisladas, son parte del sistema integrado de gestión de la estrategia y del desempeño adoptado en Embrapa.</p>		
<p>¿Para qué se evalúa?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El mayor reto del BS es demostrar el papel de la investigación agrícola como un esfuerzo estratégico para el país. 2. Conocer los efectos de adoptar nuevas tecnologías, saber en qué medida se logró el plan (I+D), qué impactos causó y qué se puede mejorar en futuras investigaciones. 3. La rendición de cuentas a sus inversores, en decir al gobierno federal y a la sociedad brasileña en su conjunto. El cumplimiento de estos propósitos es lo que garantiza a la institución su sostenibilidad. 	<p>Establecer los beneficios a largo plazo que siguen emanando del proyecto, y estimar el valor que ha agregado el Banco a los resultados obtenidos en el largo plazo.</p> <p>La mejora en la capacidad del Banco para promover la efectividad en el desarrollo en la región.</p>	<p>Las evaluaciones de impacto están al servicio del fortalecimiento de la responsabilización y del aprendizaje de la organización, y su fin último es promover el desarrollo inclusivo y sostenible, y la transformación rural.</p>

Fuente: Elaboración propia

El propósito de este libro es brindar un marco amplio y flexible de reflexión sobre los desafíos de introducir el enfoque de la evaluación de impacto en los diferentes escenarios de intervención INTA, para indagar en preguntas sobre causa-efecto mejorando la planificación y uso de los recursos, facilitando la toma de decisiones y demostrar atribución en contextos caracterizados por su alta complejidad.

Su lectura permitirá adentrarse en el espíritu de la evaluación de impacto a partir de un recorrido entre sus principales definiciones, principios, criterios y desafíos. Un recorrido que inicia en la explicitación del encuadre conceptual a partir del cual se configura la propuesta para el INTA. Luego, indaga en el estado del arte de esta disciplina a los fines de poder visualizar donde estamos situados en términos de medición de impacto de políticas o programas públicos en América Latina, especialmente en aquellos ámbitos que pueden servir de referencia y aprendizaje para el INTA. Recorrido que continúa con un diálogo entre las reflexiones más importantes que se visualizan a partir de la trayectoria institucional en la evaluación de su gestión y la exposición de los principales antecedentes en el análisis de sus impactos.

Un recorrido que prosigue con el análisis de cómo los referentes internacionales, regionales y nacionales visualizan sus efectos e impactos; y se rescatan aprendizajes sobre las estrategias de comunicación que adoptan dichas instituciones y cómo construyen este vínculo con la sociedad. El libro continúa con un abordaje crítico de algunos de los principales enfoques sobre evaluación de impacto, analizando su posibilidad de adaptación al contexto INTA a los fines de su implementación. A lo cual, luego se suma la presentación de los métodos y técnicas más utilizados para su medición, junto a una reflexión sobre criterios a priorizar para su selección y praxis. Recorrido que continúa con la proposición del enfoque de la Teoría del Cambio como herramienta clave para la gestión por impacto en el INTA. Y finaliza con un análisis profundo de las estrategias de implementación de procesos y sistemas de evaluación de impacto llevadas a cabo por Embrapa, FIDA y FAO, referentes institucionales en Latinoamérica y el Caribe; y la identificación de los principales desafíos a abordar para la insitucionalización de esta temática en el INTA.



**MEDICIÓN
DE IMPACTO
DEL INTA**



Ministerio de Agricultura,
Ganadería y Pesca
Argentina