



**Pontificia Universidad Católica Argentina.
Facultad Teresa de Ávila.
Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
Sede Paraná.**

“Evaluación de Diseño: Analizando racionalidad y coherencia en MESUPER”

Alumno: David Jonatán Manfredi

Director: Mg. Lucas Guillermo Sánchez

Trabajo Final Licenciatura en Ciencias Políticas

2019

Agradecimientos

Primeramente, quisiera comenzar mis agradecimientos nombrando a mis padres, Eva y Lucas por criarme bajo los valores que guían mi vida y me alientan a ser mejor día a día, gracias a ellos, en gran medida, he podido lograr esta etapa.

Gracias a la Universidad, con todo su staff -con especial atención a Oscar y Mari-, que me ha permitido estudiar en sus aulas y conseguir relaciones entrañables que, espero, me acompañen por el resto de mis días.

Gracias a mi director de tesis, Lucas Sánchez, por sus consejos, guía y amistad ofrecidos no solo para la presente tesis sino para la vida.

Gracias a los hermanos del alma que conocí en el transcurso de la carrera; Eva, Martín, Mica y Cele. Con ustedes aprendí que la familia no solo te toca, sino que se elige. ¡Los adoro!

Mi agradecimiento más sentido es para mi amada esposa, Ori. Lo mejor que me pasó en los años de carrera fue que Dios te puso en mi camino en el momento justo, me sigo enamorando de vos todos los días de mi vida. Gracias por amarme y apoyarme como lo haces. ¡Te amo con todo lo que soy!

Por último, pero más importante, a Dios, sin el cual nada de esto hubiera sido posible y me ha guiado en cada paso del camino, poniendo a las personas justas a mi lado.

Resumen	5
Capítulo I: Introducción	7
1.1. Formulación del problema	7
1.2. Pregunta de investigación.....	9
1.3. Objetivos	9
1.4. Justificación.....	9
1.5. Factibilidad.....	10
Capítulo II: Marco teórico.....	11
2.1. Estado del Arte	11
2.2. Contexto conceptual.....	14
2.2.a) Definición de políticas públicas	14
2.2.b) Enfoques de las Políticas Públicas.....	15
2.2.c) Diseño de Políticas Públicas	21
2.2.e) Evaluación Conceptual o de Diseño.....	29
Capítulo III: Encuadre Metodológico:	31
3.1 Tipo de investigación:	31
3.2 Selección de los casos/ tipos de muestreo	32
3.3 Técnicas de recolección de datos:	32
3.4 Procedimientos de recolección de datos:	32
3.5 Plan de tratamiento y análisis de datos:	33
Capítulo IV: Resultados	38
4.1. Racionalidad	38
4.2. Coherencia	52
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones.....	60
5.1 Conclusiones	60
5.2 Recomendaciones	61
Capítulo VI: Bibliografía.....	65
Capítulo VII: Anexos.....	67

Índice tablas

Tabla N° 1: Diseño de Política Pública (Elaboración propia)	22
Tabla N° 2: Objetivos Específicos y su vinculación con el diseño (Elaboración propia) ..	33
Tabla N° 3: Diseño Metodológico (Elaboración propia).....	34
Tabla N° 4: Relevancia (Elaboración propia)	39
Tabla N° 5: Objetivos MESUPER (Elaboración propia).....	45
Tabla N° 6: Calidad de objetivos (Elaboración propia)	48
Tabla N° 7: Árbol de Objetivos (Elaboración propia)	53
Tabla N° 8: Correspondencia entre problemas y objetivos (Elaboración propia).....	54
Tabla N° 9: Coherencia externa MESUPER y CPRES (Elaboración propia).....	56
Tabla N° 10: Normativa legal de MESUPER (Elaboración propia).....	58

Resumen

La ciencia política como tal, sufrió modificaciones significativas durante el siglo XX, debido a los procesos de crisis e inestabilidad política, económica y social que abatieron a la sociedad internacional de aquellos tiempos. En consecuencia, los técnicos de las ciencias sociales y en particular los politólogos o cientistas políticos, generaron herramientas útiles para solucionar dichos problemas. Una de ellas fue la formación y evaluación de políticas públicas, que en el transcurso del tiempo han adquirido características y matices distintos a los de su origen (Izquierdo, 2008). Estas, han evolucionado junto con las definiciones y concepciones que se han tenido sobre la definición y el desarrollo de las políticas.

En cuanto al análisis del diseño, estudia y valora cómo está formulada una política y, los aspectos en que se basa este tipo de evaluación son los siguientes:

- Observar la fundamentación del programa, es decir, si está basado en un buen análisis de la realidad y qué método – en caso de que tuviera- fue empleado para obtener dicho diagnóstico.
- Analizar las metas y objetivos, poniendo énfasis en su formulación, especificidad, si se encuentran jerarquizados y si las acciones propuestas son consecuentes de alguna manera con los objetivos planteados.
- Y si es coherente la política no solo de manera interna sino con el contexto en donde será aplicada (Bustelo Rueda, 2001).

En resumen, la evaluación de diseño, o conceptual, es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de una intervención.

En la presente tesis se busca contrastar el diseño de la Mesa Superior de Educación de Entre Ríos – en siglas, MESUPER -, con la metodología propuesta por Osuna & Márquez (2000), cuya finalidad es valorar la utilidad y la bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.

Dicha política pública, es una política importante para la región debido a su función de coordinadora de toda la oferta académica provincial dependiente de las arcas provinciales, y representa un gran porcentaje de las matriculas a carreras de nivel superior en Entre Ríos.

En lo referente a los resultados, en el análisis de la racionalidad nos encontramos con una definición de la problemática ambigua, determinado sin metodología alguna - por lo menos accesible para el público general - y donde se distinguen principalmente tres problemas, jerarquizados con la misma importancia. Esto lleva a su vez a obtener

objetivos difusos y poco claros.

En lo referente a la coherencia encontramos de manera interna que los objetivos se encuentran estipulados de manera confusa, y muestran escasa relación con los problemas planteados, algunos incluso establecidos sin relación alguna con estos.

Capítulo I: Introducción

1.1. Formulación del problema

En el contexto educativo de la provincia de Entre Ríos, se conformó en el año 2016 la Mesa de la Educación Superior de Entre Ríos o MESUPER, con el objetivo de complementar políticas educativas a partir de una modalidad de trabajo en red.

La misma nació de un convenio marco entre la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) y el Consejo General de Educación (CGE) de Entre Ríos en el año 2016. Tiene por objetivo avanzar en la complementación de políticas educativas mediante una red de trabajo que abarque todos los niveles y modalidades del nivel educativo provincial, así como también la vinculación con los sectores socio-productivos. En definitiva, busca articular el art. 8¹ de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y una serie de normas que apuntan a la complementación de políticas (UADER, 2014). Este fenómeno educativo, se encuadra dentro de lo que en Ciencia Política se conoce como políticas públicas, las cuales son una de las áreas de estudio más utilizada y con un rol preponderante en el contexto socio-político actual. Para Roth, una política pública es: “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones, conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios de acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación definida como insatisfactoria o problemática” (Roth Deubel, 2010:21).

Su desarrollo y el rol del sector público en la sociedad intensificó el debate sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados, generando el término “evaluación de políticas públicas” en la década de los 1970 en Estados Unidos de América dentro del marco de las Ciencias Políticas (Osuna & Márquez, 2000). La misma se define como “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Osuna & Márquez, 2000).

En cuanto a su preponderancia, la misma deriva de su finalidad, la cual es: “(...) valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un

¹ Art. 8: La articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, que tienen por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos, se garantiza conforme a las siguientes responsabilidades y mecanismos. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/norma.htm>

conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales(...)"(Osuna & Márquez, 2000:11). Es por esto que la evaluación se realiza para que sus resultados sean útiles para todos los que participan y que son beneficiarios de la política pública analizada (Osuna & Márquez, 2000). Como se mencionó anteriormente, su finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública, mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales. Es importante remarcar el concepto de la utilidad cuando se habla de evaluación de políticas públicas, como expresa Bustelo Rueda: "(...) la evaluación no se hace en abstracto sino con la intención de mejorar los programas y políticas evaluadas, rendir cuentas y/o ejemplificar o ilustrar acciones futuras(...)" (Bustelo Rueda, 2001: 32). Para posteriormente continuar en su tesis que la noción de utilidad: "(...) debe ser concebida, además, en dos sentidos. Por un lado, la evaluación debe ser capaz de forjar una información útil para el programa o política que está evaluando, es decir, que la información ha de ser pertinente al objeto evaluado y a su contexto determinado. Por otro, debe ser una información con carácter práctico, es decir, debe estar dirigida a la acción, proponiendo cursos de acción futura (que pueden ir desde modificaciones concretas a continuar o terminar el programa o política evaluada)(...)" (Bustelo Rueda, 2001: 32).

Por esto, dado la alta dosis de practicidad en sus contenidos y resultados, los: "(...) componentes de valoración sobre resultados e interpretaciones junto a las recomendaciones, son elementos necesarios y diferenciadores dentro de la evaluación de las políticas públicas (...)" (Belmonte, Marino, & Pereyra, 2016: 2).

Debido a esto, es decir al rol y a la importancia de las políticas públicas para el desarrollo de la sociedad, se considera pertinente su análisis para los antecedentes de las políticas educativas entrerrianas, generando un aporte a la evaluación de políticas públicas locales.

Para poder analizar la política pública antes descrita, es necesario repasar los tipos de evaluación según los cuatro grandes grupos de la Guía para la Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional: a) según quien evalúa puede ser interna o externa; b) según su función sumativa o formativa; c) según su contenido puede clasificarse en: conceptual o de diseño, de aplicación o gestión, de resultado o impacto; d) según su perspectiva temporal puede ser ex-ante, intermedia o ex-post (Osuna & Márquez, 2000).

En base a la política pública descrita anteriormente y los tipos de evaluación mencionados precedentemente, se propone analizarla según la siguiente clasificación acorde a la factibilidad y metodología aplicada en este trabajo: externa, formativa (porque

tiende a formar información solamente), de diseño e intermedia. Lo mismo se continua detallando en la sección del marco teórico.

Por lo que la pregunta a plantear en la investigación es: *¿Cuáles son las características del diseño de la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos dependiente del CGE y UADER?*

1.2. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las características del diseño de la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos (MESUPER) dependiente del CGE y UADER en el período 2016-2017?

1.3. Objetivos

1.3.1. General

Describir las características del Diseño de Mesuper dependiente del CGE y de UADER en el periodo 2016 - 2017.

1.3.2. Específicos

-Describir la racionalidad de MESUPER teniendo en cuenta la relevancia y la pertinencia respecto a la definición y orientación de los objetivos, desde su creación hasta 2017.

-Describir la coherencia de MESUPER teniendo en cuenta tanto el ámbito interno como externo, desde su creación hasta 2017.

1.4. Justificación.

Para un Licenciado en Ciencias Políticas, el estudiar y poder aplicar el conocimiento de evaluación y formulación de políticas públicas es esencial, ya que le permite desarrollarse profesionalmente en el ámbito de lo público y realizar un análisis completo y profundo de la realidad política, planificar, implementar y asesorar en políticas públicas, y desempeñarse en los distintos niveles de poder. Esta investigación implica un aporte no solo al perfil profesional del egresado, sino a la disciplina de las Ciencias Políticas, ya que proporciona una descripción minuciosa del fenómeno que se investigará, teniendo en cuenta la escasez de antecedentes encontrada en la evaluación de políticas públicas

provinciales. De la misma manera que puede contribuir a investigaciones posteriores sobre la evaluación de políticas públicas, ya sea en análisis comparativos o en el abordaje de otros casos.

Se seleccionó MESUPER por ser una política pública educativa importante en la región, ya que tiene el objetivo de complementar políticas educativas mediante una red de trabajo que abarque todos los niveles y modalidades, es decir, que su propósito es organizar la oferta académica de educación superior en el territorio provincial (UADER, 2014). A su vez, se seleccionó la evaluación de diseño con el fin de corroborar la coherencia y la racionalidad de lo establecido formalmente a través del convenio del CGE y la UADER, la ley marco y la ley de Educación Superior. Dicha evaluación de diseño, servirá de insumo teórico para futuras evaluaciones tanto de MESUPER como de otras políticas públicas educativas, lo cual contribuirá a obtener resultados más efectivos según los objetivos planteados. Por lo tanto, como marca el autor Márquez, el diseño y la evaluación de una política se convierten en procesos relacionados que caminan a la par y serán útiles en demás evaluaciones de las políticas públicas en su totalidad (Osuna & Márquez, 2000).

1.5. Factibilidad.

La presente investigación es viable por la proximidad territorial y los recursos propios del investigador en cuestiones de movilidad y recursos económicos.

También se contó con la posibilidad de acceder a documentación y a informantes claves de organismos provinciales oficiales referentes de educación (CGE y UADER), los cuales resultan de relevancia fundamental a la hora de considerar su factibilidad. Entre los informantes claves consultados se encuentra la Lic. Patricia Lucero, ex Secretaria Académica de la UADER, quién tuvo participación en el diseño de MESUPER; la Lic. Gabriela Bojarsky, responsable de la Dirección de Asuntos Académicos de UADER y miembro de MESUPER; y una funcionaria técnica del CGE designada por la presidencia de la institución. Dicha persona solicitó mantener el anonimato, por lo cual de ahora en más se la mencionará como “María”.

Capítulo II: Marco teórico

2.1. Estado del Arte

Como estado del arte del presente trabajo se analizaron tres estudios, los cuales se clasificaron en dos ramas según la temática abordada de políticas públicas.

La primera rama se concentra en la evaluación de políticas públicas en Latinoamérica. En una primera instancia, se encuentra el trabajo **“Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado”** escrito por Paula Nazarena Amaya en 2016, y el de **“La evaluación de Políticas: un Instrumento de Legitimación del Accionar Estatal. Estudio de caso: El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la Ciudad de Paraná”** de María Jesús Rambaudi en 2013. En los mismos se hace un estudio aplicado de la evaluación de Políticas públicas en la Argentina. En un nivel concreto se encuentra el estudio de Rambaudi (2013), donde se realiza un estudio de caso en la ciudad de Paraná, Entre Ríos; y a un nivel mas general el de Amaya (2016) (Rambaudi, 2013).

La Tesis de Rambaudi (2013) se concentra en un estudio de caso en la ciudad de Paraná que va desde el año 2003 hasta el 2013, donde se busca conocer y comparar los mecanismos de evaluación del componente social en el PROMEBA I y II. En ese contexto, la autora se propuso: “(...) analizar críticamente el diseño y la puesta en marcha de los mencionados mecanismos desde las diversas posiciones teóricas y el conocimiento disponible para, en última instancia, realizar un análisis comparativo que involucre a los dos momentos históricos del Programa (...)” (Rambaudi, 2013: 6). También se abordan cuestiones referidas al desarrollo histórico de la evaluación a nivel mundial, regional y nacional en los cuales se analiza que: “(...) a pesar de que hay una manifiesta tendencia a la institucionalización de la evaluación como herramienta para la toma de decisiones, ésta no se materializa del todo a través del accionar de los sistemas creados para ese fin(...)” (Rambaudi, 2013; 29), sin embargo hay “(...) países con sistemas evaluativos más integrales y exitosos como Colombia, Brasil y Chile (...)”. Mientras que en el caso Argentino “cuenta con tres mecanismos principales de evaluación: “(...) los cuales no forman parte de un sistema unificado sino que se encuentran bajo las orbitas de diferentes organismos gubernamentales(...)” (Rambaudi, 2013: 19). La relevancia, por lo tanto, de este estudio para el presente trabajo, es la descripción del contexto latinoamericano de la evaluación de políticas públicas.

En la tesis de doctorado de Amaya (2016), encontramos una investigación que: “(...) tiene como objetivo presentar una perspectiva integral de evaluación de políticas y

programas, partiendo de los desarrollos recientes sobre la temática y los desafíos que la misma implica, en el contexto general latinoamericano y particular argentino (...)” (Amaya, 2016: 9) siendo extensos sus estudios sobre el avance de la evaluación en la Argentina en los últimos años.

Para lograr ese objetivo, la publicación: “(...)desarrolla en primer lugar una descripción sintética de la discusión y prácticas de la evaluación en América Latina, atendiendo a los avances y experiencias más significativas de algunos países de la región(...)” (Amaya, 2016: 9) teniendo su particularidad en el análisis de los principales cambios que la evaluación presenta desde el 2012 hasta el 2016 en la región, en donde fundamenta que: “(...) la situación latinoamericana en relación con la evaluación presenta cambios interesantes en la última década, advirtiendo en las experiencias de diferentes países una tendencia a profundizar la relación y articulación de la evaluación con los planes nacionales de desarrollo(...)” (Amaya, 2016: 9) porque si bien la evaluación de Políticas Públicas está presente en la región desde mediados del siglo XX: “(...) es en los últimos 40 años que ésta se desarrolla en nuestro continente con ciertos niveles de sistematicidad(...)” (Amaya, 2016; 42). Y es en los últimos años donde: “(...) han ocurrido cambios importantes en materia de evaluación de políticas en América Latina, aunque estos están aún en proceso(...)” (Amaya, 2016: 49).

La importancia de esta tesis es entonces el análisis del cambio en los conceptos de evaluación, y por tanto su concepción y ejecución, en un caso local de los últimos años.

La segunda rama se concentra en el estudio de políticas públicas en el ámbito educativo, donde se hace énfasis en la relación Estado- educación, la formulación y la evaluación de políticas educativas. Aquí se encuentra la tesis realizada en 2011 por Luz María de Jesús Quintero Hernández, cuyo título es **“Análisis y evaluación de las políticas públicas para combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis Potosí”**. Esta investigación, a diferencia de las anteriores, se distingue por su aporte al análisis de las políticas públicas educativas. Hace un análisis concreto de la relación Estado-educación en donde se analiza su interacción desde diferentes enfoques teóricos en donde señala que: “(...) los más importantes son el tradicional, el reproductorista y el enfoque alternativo (...)” (Quintero Hernández, 2011: 38). En el enfoque tradicional, “(...) se privilegia el papel de la educación como promotora de habilidades y capacidades de los sujetos, entrañando una potencialidad transformadora, con lo que la acción educativa - y por lo tanto su importancia para el Estado- se traduce en el motor que dinamiza los mecanismos subsanadores de las desigualdades políticas, sociales y

económicas(...)" (Quintero Hernández, 2011: 38), por otro lado para el autor la teoría reproductorista: "(...) ve a la escuela como un aparato ideológico del Estado, como un instrumento de la lucha de clases." (Quintero Hernández, 2011: 39) Y por último el enfoque alternativo: "(...) sitúa a la educación como un campo de contradicciones y conflictos que asumen formas muy variadas según los contextos sociales e históricos en que se desarrolla. Este enfoque crítica, por tanto, la visión de potencialidad transformadora del orden social que le asigna el reproductorista" (Quintero Hernández, 2011: 39). Por lo tanto se entiende que esta investigación es útil al desarrollo teórico de esta tesis al analizar las distintas perspectivas de vinculación e interacción entre el Estado y las políticas públicas educativas. Cada política pública educativa se formula y se diseña a través de alguno de los tres enfoques mencionados, y es importante tener en cuenta esto para su evaluación.

2.2. Contexto conceptual

2.2.a) Definición de políticas públicas

La política pública como campo de análisis académico especializado comenzó en Estados Unidos a mitad del siglo XX. Según diversos autores la situación idiomática de que en el idioma anglosajón se separe el concepto de “política” en tres términos diferenciados, probablemente tuvo un efecto facilitador para ello.

En inglés, el término “política” se separa en Polity, Politics y Policy.

El primero, se refiere a la esfera política en forma general, mientras tanto el término politics se corresponde con las actividades que son realizadas con el fin de lograr el control del poder político. Entre estas podríamos nombrar por ejemplo el juego electoral, diversas movilizaciones, cargos políticos, etc. Finalmente tenemos el término Policy, que hace referencia a las actividades que son resultados y/o consecuencias de las politics. De este modo, la policy adquiere un significado de las acciones que son llevadas a cabo por una persona, grupo o gobierno. Este combinado con el concepto de público o public dio como resultado el proceso de elaboración y accionar de autoridades públicas o gubernamentales. De esta manera, comenzó a utilizarse el concepto de public policy como campo de estudio específico o como lo conocemos hoy en nuestro idioma: las políticas públicas (Roth, 2010).

Décadas posteriores el interés por este campo de estudio se ha acrecentado, dando cuantiosas definiciones del significado de políticas públicas, algunas más específicas que otras. Para Thoenig, una política pública podría ser definida como: “ (...) el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental (...) ” (Thoenig, 1997:19). Mientras tanto, en Dye encontramos una definición un poco más breve, entendiendo por esta “(...) todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (...)” (Dye, 1976:2).

Con el paso del tiempo algunos autores han considerado necesario desarrollar de manera más específica la definición. Por ejemplo, en 2002, Deborah Stone señala la política pública como algo que las comunidades tratan de realizar en cuanto a comunidades, señalando así que una política pública sobrepasa el ámbito estrictamente estatal poniendo en énfasis el rol de la ciudadanía (Stone, 2002).

La definición que se adopta en la presente tesis, es la propuesta por el autor mexicano Julio Corzo en 2012, porque se observa la inclusión de los tres aspectos importantes en las Políticas Públicas: el rol estatal, la especificidad de los objetivos

perseguidos y la inclusión de la ciudadanía. Por ende el autor entiende que “ (...) Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicas, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (...)” (Corzo, 2012: 84).

2.2.b) Enfoques de las Políticas Públicas

Dentro de las concepciones históricas en las que se desarrollo el análisis de las políticas públicas, según Roth (2010) a manera general se puede considerar las corrientes en tres grandes grupos.

En primera instancia se tendría la denominada corriente tradicional, en la cual se enfatiza solamente los factores y variables que se consideran objetivos y en su concepción, sólo estas permiten explicar las políticas públicas (Roth, 2010).

En segundo lugar tendríamos lo que podríamos llamar una corriente integracionista o mixta. Aquí se considera que en dicho análisis es imposible limitarse únicamente a variables de tipo objetivas y medibles para explicar las políticas públicas. Si bien se mantiene el esquema explicativo desarrollado por la anterior corriente, se pretende complementar esa visión con la integración de ciertas variables de tipo valorativas o subjetivas -como ser la influencia de las creencias, ideas, intereses personales de diferentes actores que pueden llegar a participar del diseño, etc.- con el fin de explicar la realidad de una política pública (Roth, 2010).

Finalmente tenemos un tercer grupo al que el autor denomina interpretativista. En el mismo se considera que el análisis de tipo tradicional - entiéndase objetivismo y neopositivista- ha fracasado en sus objetivos de realizar una ciencia de las políticas con validez de tipo universal, y apunta a reincorporar en las propuestas fundamentos valorativos y busca desarrollar un marco de interpretación más que de explicación de las políticas públicas. Este grupo le da principal importancia a la argumentación, la retórica, el rol de la subjetividad y los discursos (Roth, 2010).

Enfoque Tradicional

Desarrollando la corriente tradicional, vemos que surge con Laswell en 1956, a quien se lo denomina como el padre de las políticas públicas; y luego continuó su desarrollo en la década de 1970 con diversos autores. Este enfoque es el más influyente en la actualidad y es frecuentemente adoptado por las instancias gubernamentales o por organizaciones multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Está fuertemente basado en una epistemología neopositivista y recurre frecuentemente a las teorías de elección racional. Se basa en los principios de la economía clásica y el individualismo metodológico. Los autores que se desarrollan desde este enfoque consideran que sus análisis tienen un carácter objetivo y científico, ya que se basan solamente en datos medidos y pretenden aportar evidencias empíricas. Bajo este enfoque -primero en orden de aparición cronológica- se permitió lanzar al análisis de las políticas públicas como campo específico de estudio y se las presentó como un objeto de análisis que puede ser subdividido en distintas etapas, las cuales pueden ser analizadas individualmente (Roth, 2010).

Enfoque Integracionista

El segundo grupo, los cuales Roth (2010) denomina como integracionista o mixto, es el más amplio y variado, debido a que el mismo se mueve desde unas perspectivas neoinstitucionales-neopositivistas muy cercanas a las teorías del primer grupo hasta posturas que recurren al postpositivismo y la teoría crítica. Muchos autores pertenecientes al primer enfoque, a partir de las décadas de 1980 y 1990 se han desplazado hacia posturas en las cuales incorporan factores institucionales y/o cognitivos a sus análisis.

Dentro de los integracionistas podremos encontrar de manera general los enfoques neoinstitucionalistas, el denominado *advocacy coalitions framework* desarrollado por Sabatier y Jenkins, enfoques de redes y el enfoque por los referenciales de Jobert y Muller (Roth, 2010).

Los enfoques denominados neoinstitucionalistas centran su mirada sobre el rol fundamental que juegan las instituciones, en la comprensión y explicación del accionar público y el comportamiento humano. Como su nombre lo indica, esta corriente es una renovación del institucionalismo clásico, toma gran impronta en la década de 1980 con la denominada “restauración” liberal sobre las cuales se retoma el análisis de las instituciones y su impacto en la sociedad (Roth, 2010).

March y Olsen son los denominados fundadores de la corriente neoinstitucional en su obra de 1984, denominada “redescubrimiento de las instituciones”, atribuyéndoles el mérito de haber puesto en evidencia la influencia de las instituciones en toda la actividad política. Su propuesta es categorizada como un neoinstitucionalismo normativo porque hace un fuerte hincapié en la comprensión normativa y cómo las mismas sirven de medio para modelar el comportamiento de los individuos (De la Hoz, 2016).

Con el nacimiento de este enfoque fue necesario una redefinición en el término de institución, que paso de ser un análisis descriptivo de las constituciones, parlamentos y poder ejecutivo (Roth, 2010) a considerarlas como: “(...) las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico(...)” (North, 1995:13).

El neoinstitucionalismo inicialmente se centró en el estudio sobre el rol que tienen las instituciones, y como vimos en su definición, éstas son consideradas determinantes en los comportamientos tanto individuales como colectivos, y en consecuencia, de las políticas públicas (Roth, 2010).

Según Roth (2010) tenemos tres vertientes principales: la histórica, la económica y la denominada sociológica. En todas ellas se puede dilucidar que el enfoque central es un análisis de las condiciones en las que las instituciones son creadas y su consiguiente evolución, y cómo estas inciden en las dinámicas sociales. Según Roth este enfoque es innovador debido a un fenómeno que se da en la sociedad actual, donde se contraponen por un lado las instituciones estatales debilitadas frente a organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, cada vez más y mejor informados. Por lo que esto obligaría al Estado, a negociar o tener en cuenta a otras instituciones, sean sociales o privadas, en su ejercicio cotidiano (Roth, 2010).

Las principales vertientes dentro de este enfoque, trajeron consigo riqueza al análisis de las políticas públicas (De la Hoz, 2016). Desde la vertiente histórica se perciben los compromisos y decisiones tomadas originalmente como cuestiones determinantes en el posterior progreso de las políticas (De la Hoz, 2016). Centran su análisis en el Estado y a las asimetrías de poder que son consecuencia del desarrollo y acción de las instituciones (Roth,2010). En la vertiente económica se incorpora la concepción de la “*racional choice*”, por lo que también puede ser denominado

institucionalización de elección racional. Asimismo, se parte desde la base que los actores tienen una serie de preferencias y gustos, y estos se comportan de manera racional para alcanzar sus metas. Las instituciones son vistas como reductoras de incertidumbre en el juego de intereses, por ende bajo esta concepción en el planteamiento de las fases de negociación e implementación de las políticas públicas puede constituirse una estrategia metodológica con el fin de llegar a la meta esperada (De la Hoz, 2016).

Por último, desde la perspectiva sociológica, se critica el proceso de elección racional y coloca el énfasis en los procesos de socialización, debido a que considera que es gracias a estos que los ciudadanos modelan sus valores y marcos de referencia. Por ende, se le atribuye relevancia al estudio del contexto tanto ambiental como político, cultural y social; y se pone especial énfasis en las normas, valores, hábitos y roles (Mendíaz, 2004).

Dentro de los enfoques integracionistas, nos encontramos con el denominado “enfoque de redes”. El término red o network en el estudio de las políticas públicas se relaciona con una insatisfacción con los enfoques de tipo tradicionales que estaban presentes en la ciencia política - en las décadas de 1960 y 1970 -, los cuales centraban su análisis principalmente en los elementos formales de las estructuras y poseían una visión esencialmente jerárquica, instrumental y de diseño de políticas de arriba hacia abajo o top down, que no coincidía con las evidencias presentadas en distintos análisis (Roth, 2010).

El surgimiento de esta concepción, según Roth, se corresponde con las transformaciones en la ejecución continua de las políticas públicas, de igual manera que al desarrollo teórico en el área incluyendo el progreso de distintas metodologías referente al diseño y ejecución de las mismas (Roth, 2010). Los autores que se suscriben a esta teoría intentan explicar el desarrollo de la sociedad como la interacción de individuos que intercambian información y recursos continuamente, en contrapartida de otras teorías que buscan explicar la realidad como una consecuencia de relaciones casuales de tipo lineales que son determinadas a su vez por fuerzas externas (Roth, 2010).

La idea de red planteada por esta corriente: “(...) sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros (...)” (Zumbríggén, 2011: 183). Estos actores que se encuentran conformando la red, intercambian tanto ideas como recursos y negocian entre sí probables soluciones a problemas públicos que son de su interés. Por esa interacción continua, se van generando distintos vínculos entre los

actores que borran en cierta medida los límites entre el Estado y la sociedad, y pasa a ser la red lo que fusiona a lo público y lo privado (Zumbriggen, 2011).

Otra de las corrientes dentro del enfoque integracionista es el denominado *advocacy coalition* o marco de las coaliciones promotoras, que surge a principios de la década de 1980, desarrollado en primera instancia por Paul Sabatier, aunque posteriormente el enfoque fue perfeccionado por múltiples aportes realizados por cuantiosos investigadores. Este enfoque surge con la intención de contrarrestar los enfoques secuenciales dominantes de la época buscando: “(...) realizar una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques top down y bottom up en el estudio de la implementación, e integrar de manera más satisfactoria el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política (...)” (Roth Deubel, 2010: 42). El autor proponía un modelo que busca un marco explicativo para analizar el cambio en las políticas públicas y: “(...) se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera. (...)” (Quintero, 2006: 283). Las visiones sobre las políticas públicas que se corresponden con esta línea, ponen énfasis en observar hasta qué punto las ideas que los distintos actores traen consigo a la esfera política podrían en efecto ser una razón para el cambio de una política o influir en la estabilidad de las mismas (Quintero, 2006). En referencia a esto, se encuentran diversos autores que plantean que existen diversas políticas por la única razón de la creencia de distintos actores políticos, ya sean colectivos o individuales, y que existe un curso de acción particular acertado por el cual intentan influir sobre los decisores políticos para su consecución.

El modelo planteado por Sabatier se puede concentrar en 5 principales presupuestos: a) en primera instancia las teorías versadas sobre el proceso o cambio de política deben tener especial atención en la información relativa a los problemas (Roth, 2010); b) la necesidad de ver los procesos de política desde una perspectiva temporal amplia de no menor a 10 años (Quintero, 2006); c) una tercera premisa versa sobre que la unidad de análisis no puede limitarse únicamente a la estructura gubernamental – como es el caso de los enfoques clásicos con visiones de tipo top down – , sino que se debería observar la existencia de un “subsistema de política”: “(...) este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia (...)” (Roth, 2010: 43); d) en cuarto lugar se tendría que observar que al interior del subsistema definido en el punto anterior, es preciso incluir no solo actores

formales sino también a periodistas, investigadores y analistas de políticas por el papel fundamental que juegan éstos tanto en la difusión de ideas como en formadores de opinión. También debe observarse a distintos actores en todos los niveles gubernamentales –que tengan que ver tanto en la formulación como en la implementación- aunque carezcan de poder de decisión en la formulación (Roth, 2010); e) por último se pone énfasis en considerar que las políticas públicas incorporan teorías que se encuentran implícitas. Estas teorías deberían ser comprendidas como sistemas de creencias, en las mismas se “(...)incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores "militantes" o coaliciones de "causa" (...)” (Roth, 2010: 43).

El marco de análisis de las coaliciones promotoras es importante para el análisis de las políticas públicas porque nos da la posibilidad de observar en un mismo modelo de estudio tanto los componentes subjetivos, como por ejemplo las creencias y los valores, como también componentes más objetivos referidos al contexto particular y a los intereses de los diferentes actores, ofreciendo de esta manera una perspectiva que permitiría -o intentaría- observar a través del tiempo la influencia sobre la política pública que tendrían varios elementos, en los cuales se destacan principalmente: actores, contexto, ideas, información y cambios tecnológicos. (Roth, 2010)

Enfoques Interpretativistas

Los análisis llevados a cabo por algunas corrientes del enfoque integracionista, trajeron consigo la irrupción de los aspectos cognitivos al análisis de las políticas públicas. En los años 80 comienza a surgir un nuevo tipo de enfoque, insatisfechos con los análisis realizados de manera “racional” considerándolos insuficientes, y buscaron hacer un mayor énfasis en el rol de las ideas en los procesos (Roth, 2010).

Dentro de las perspectivas incluidas en el enfoque se criticaba que a pesar de que muchas perspectivas como la denominada *advocacy coalitions* o coaliciones promotoras, si bien observaban en su análisis aspectos cognitivos, estos lo realizaban desde una perspectiva neopositivista y empiricista, algo fuertemente criticado por los teóricos que se suscriben en un enfoque interpretativista.

Este enfoque: “(...)se fundamenta en los postulados del construccionismo y/o de la teoría crítica para poner su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos,

argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis, asumiendo así una postura epistemológica posempiricista que relativiza la importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales y es muy crítica con las pretensiones generalizadoras basadas en el empiricismo (...)” (Roth, 2010: 47), lo que lleva a entrar en dialogo muchísimas veces con concepciones relativistas y/o con anarquismo metodológico.

Este enfoque ha logrado, entre otras cosas, poner en evidencia el efecto que pueden llegar a tener los discursos y las representaciones (creencias, símbolos, metáforas) sobre el comportamiento político y la toma de decisión (Roth; 2010).

2.2.c) Diseño de Políticas Públicas

Como vimos anteriormente, una política pública se puede dividir en distintas fases - diseño, ejecución y evaluación-.

En la fase de diseño de una política pública, se analiza un problema público planteado y se buscan distintas soluciones viables con el fin de resolverlo. En esta etapa se busca generar una política no solo económicamente realizable sino también legalmente permisible y políticamente posible, con el fin de solucionar de la manera más efectiva posible la problemática planteada (Corzo, 2012).

Corzo plantea en su libro “Diseño de políticas públicas” (2012) un esquema sobre qué es y cómo se realiza el diseño de una política pública efectiva a través de cinco etapas. A continuación se plantea un gráfico de elaboración propia con el fin de facilitar el análisis.

Tabla N° 1: Diseño de Política Pública (Elaboración propia)

Diseño de Política pública				
1-Análisis del problema	2-Análisis de soluciones	3-Selección de mejores soluciones	4-Recomendación de política pública	5-Plan de acción pública
A- Cuantificación y especificación de la problemática B- Análisis Causal	A- Establecimiento de objetivos y población potencial B-Realización de lluvia de ideas C- Analisis de acciones actuales y mejores practicas	A- Definición de población objetivo B- Análisis de factibilidad	Busca proveer información de una política pública relevante para la toma de decisiones	Presentación en forma clara de las acciones concretas a llevar a cabo para lograr el logro del objetivo planteado

Elaboración propia

Desarrollando el cuadro expuesto anteriormente tenemos en primera instancia **el análisis del problema**. Una política pública debe dar respuesta a un único problema público expuesto de manera específica y bien delimitada (Corzo, 2012).

Existen diversos casos donde distintas políticas surgen de problemas privados, en donde los afectados tienen el poder -por distintos medios- de convencer al Estado para su resolución con recursos públicos. Es por esto que es importante la especificación de un problema público, el cual se caracteriza por:

- I. Afectar un gran número de personas y tener efectos muy amplios, incluyendo efectos secundarios a personas no relacionadas de manera directa con la problemática (Corzo, 2012)
- II. Producir insatisfacción general por parte de la ciudadanía y requiere de una solución por parte del Estado (Corzo, 2012)
- III. Es un problema de tipo social reconocido políticamente como público (Corzo, 2012)

Una vez identificadas las características de un problema público, para realizar un análisis exacto del problema es necesario desarrollar dos tareas:

- A. Cuantificación y especificación de la problemática: una cuantificación lo más exacta posible permitirá conocer el número de personas afectadas directamente por la problemática, el área geográfica - en caso de que exista- y los costos generados por la situación (Corzo, 2012).

- B. **Análisis Causal:** es una parte esencial en el análisis del problema, debido a que los objetivos planteados posteriormente deben estar enfocados en la solución de las causas que se descubren en esta etapa.

Las causas pueden obtenerse principalmente de dos fuentes igual de importantes y complementarias: el análisis de los afectados y la opinión de expertos - tanto académicos como servidores públicos (Corzo, 2012).

El paso siguiente para un diseño efectivo es el **análisis de soluciones**. Está búsqueda se concentra principalmente en el planteamiento de posibles cursos de acción alternativos con el fin de mitigar las causas del problema que se pretende solucionar.

El análisis de soluciones según Corzo (2012), se podría subdividir en las siguientes etapas:

- A. **Establecimiento de objetivos y población potencial:** un primer paso sería establecer de manera clara y concisa el objetivo principal y la población potencial; la misma refiere en primera instancia a todas las personas que de una manera u otra son afectadas por el problema público que se pretende combatir (Corzo, 2012). Cabe aclarar que esta categoría no tiene que ser necesariamente la población objetivo, es decir quienes efectivamente estarían afectados en caso de que se lleve a cabo la política diseñada.
- B. **Realización de lluvia de ideas:** una vez definido el objetivo principal y la población objetivo, Corzo (2012) propone una etapa creativa donde se analizan posibles soluciones. El autor define esa idea como “(...) una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre un tema o problema determinado. (...)”(Corzo, 2012: 171)
- C. **Análisis de acciones actuales y mejores prácticas:** posteriormente se deberían buscar otras políticas o acciones existentes que han surgido en base a problemas similares. Esta etapa permitiría no solo diseñar una política con mejor coherencia externa sino que genera una visión más amplia sobre cómo se ha intentado mitigar el problema - en caso de que lo haya hecho- anteriormente (Corzo, 2012).

Una vez analizadas las posibles soluciones se tendría que realizar la **selección de las mejores**.

Para la selección de las mejores soluciones posibles, es necesario el análisis de dos aspectos igual de importantes: la definición de la población objetivo y un análisis de factibilidad -incluyendo sobre todo lo presupuestario (Corzo, 2012).

Se debe tener en cuenta el presupuesto disponible y los costos de operación de la política pública seleccionada para que la misma pueda ser factible.

Una política pública se considera factible “ (...)cuando tiene la probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno (...)”(Corzo, 2012: 188) teniendo en cuenta las condiciones económicas, políticas y administrativas para su realización.

Para la definición de la población objetivo se debe tener en cuenta que “(...) en la mayoría de los casos, una política pública no puede atender a todos los afectados del problema público -población potencial-, debido a la escasez de recursos, por cuestiones geográficas o por el tiempo que se ocuparía para atender a todos (...)” (Corzo, 2012:181) por lo tanto, se debe seleccionar de forma específica el total de afectados en el sector de la población que se está en condiciones de atender.

En el cuarto punto tenemos la **recomendación de una política pública**, seleccionada previo análisis de factibilidad, a los decisores políticos con la capacidad de llevarla a cabo.

Se le debe proveer información relevante para la toma de decisiones. Para que la recomendación esté presentada de forma efectiva debe contener estos tres puntos (Corzo, 2012):

- A. Explicar el problema, resaltando su importancia y la necesidad de su solución.
- B. Suministrar hechos concretos e información empírica sólida, tanto sobre la detección problemática como su curso de acción.
- C. Describir y recomendar un curso de acción claro, destacando población objetivo y su factibilidad.

El último punto planteado es la realización de un **plan de acción de la política pública**.

Una vez llevada a cabo la toma de decisión, se deberá presentar un plan de acción presentado de forma clara y establecido a detalle de las acciones a llevar a cabo por el equipo que realizará la ejecución de la política como a su vez la relación de las acciones

con cada uno de los objetivos planteados (Corzo, 2012), contribuyendo así al desarrollo de la coherencia interna de la política.

2.2.d) Evaluación de Políticas Públicas

La evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y la bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales (Osuna & Márquez, 2000).

En lo referente a sus antecedentes, Carrillo Rodríguez los señala junto con la historia de las ciencias sociales y la actividad humana aduciendo que: “(...) la actividad es tan antigua como el mismo ser humano, pues todas las actividades realizadas por él son susceptibles de evaluación y siempre se encuentra inclinada a presentar aquellos balances al final de la jornada, cualquiera ellos sean (...)” (Carrillo Rodríguez, 2009:4). Sin embargo no es tarea fácil establecer cuál fue la primera aplicación de la evaluación como técnica de análisis de políticas y programas públicos. Osuna y Marquez (2000) señalan que algunos autores consideran un trabajo realizado por Alfred Binet por un encargo del ministro de la Instrucción Pública Norteamericana en 1904 como el pionero en este campo, mientras que otros autores consideran su nacimiento cercano a los años 30, donde los primeros esfuerzos evaluativos estaban dirigidos principalmente al análisis de programas de educación y formación profesional y a distintas iniciativas de salud pública.

Desde entonces y sobre todo a partir de la II guerra mundial: “(...) la aplicación de técnicas de investigación social creció a un ritmo acelerado ante la demanda de conocimiento sobre la repercusión de los programas de bienestar social que se habían generalizado a todos los estratos sociales. Así, al final de los años 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger, aunque con menor intensidad, en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados de la mano de programas de Naciones Unidas (...)” (Osuna & Márquez, 2000:6).

Pero no fue hasta la década de 1960 y 1970 que la evaluación se ve consolidada como área específica de investigación y estudio de distintas disciplinas científicas en los Estados Unidos en donde se encuentra una serie de condiciones que cimientan su irrupción, de entre ellas podemos destacar que: “(...) aparece una amplia relación de

bibliografía al respecto, en la que se analizan y critican las técnicas y enfoques metodológicos utilizados hasta el momento, junto con la recopilación de experiencias prácticas en evaluación, también se elaboran textos y manuales formativos, y proliferan los foros de debate académicos y políticos, y se publican revistas y boletines especializados(...)"(Osuna & Márquez, 2000:6).

En América Latina la práctica de la evaluación de políticas tiene un surgimiento más tardío, su evolución puede ser caracterizada en tres momentos históricos (Ospina, 2002):

I. En primera instancia se inscribe en el marco de la planificación de tipo desarrollista. Es la época en que se dio el desarrollo del Estado de bienestar en la región, el cual se encontró vigente hasta la década de 1970, para ser desmantelados por distintos gobiernos militares en la región. El concepto de evaluación era visto solamente como una valiosa fuente de información, restringiéndose a estadísticas económicas, educativas, censos, etc. (Amaya, 2016).

II. Posteriormente tenemos una línea que se encuentra inscrita en las reformas del Estado aplicadas en base al Consenso de Washington durante las décadas de 1980 y 1990.

En este periodo hubo un impulso decidido a las tareas de evaluación, donde su función es concebida para: "(...) controlar al Estado y sus actores (docentes, funcionarios, empleados), sistematizar y transparentar la información pública, promover mecanismos de rendición de cuentas(...)" (Amaya, 2016: 46). Este proceso se dio junto con los procesos de reducción estatal, privatización y desregulación estipulados en el mencionado consenso, por lo que se consideró necesario: "(...)contar con organismos evaluadores que monitorearan y valoraran los resultados de la aplicación de las políticas en sus nuevas modalidades de gestión(...)" (Amaya, 2016: 45). Fue en esta etapa en la que se conformaron distintas instituciones orientadas a evaluar de modo sistemático los servicios brindados por distintos sectores gubernamentales, léase educación, salud, acción social, etc.

De estas instituciones se pueden destacar el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública o SINERGIA por sus siglas, oriundo de Colombia, el nacimiento del Sistema Nacional de Evaluación o SINE en Costa Rica, y en Brasil la evaluación en esta etapa está asociada a los denominados planes plurianuales (Amaya, 2016).

III. Por último, la etapa que el autor denomina como del retorno del Estado, donde se da un renovado protagonismo de la sociedad civil y de la política.

En este periodo la evaluación tiene la concepción de: “conocer, valorar y comunicar los procesos y resultados de las políticas, promover la participación de distintos actores involucrados y promover situaciones de aprendizaje sobre la intervención estatal.” (Amaya, 2016: 46).

Se podría afirmar que en los últimos años en la región han ocurrido cambios trascendentales referente a la evaluación de políticas públicas, aunque los mismos aún se encuentran en proceso.

Si bien los distintos tratamientos teóricos y la comprensión de la evaluación como proceso integral marcan un destacado crecimiento, ésta todavía se encuentra lejos de ser considerada una práctica institucional consolidada (Amaya, 2016).

En la Argentina en particular la evaluación comienza a obtener una mayor relevancia en los últimos años y se plantea como un aspecto necesario. En el plano Nacional en el año 2013, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se creó lo que se denominaría como el programa de evaluación de Políticas Públicas, en el cual se apunta a fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del Estado en la evaluación de políticas. Dicho programa fue un intento por contribuir a la institucionalización de la evaluación - resultado aún pendiente- con miras a la gobernabilidad, la calidad de políticas y los resultados (Belmonte, 2016).

En términos normativos todavía no existe un sistema integral de monitoreo y evaluación de políticas públicas definido a pesar de presentarse en el año 2015 un proyecto para la formación de una agencia Nacional para la evaluación de Políticas públicas, pero el mismo caducó en 2017.²

En base a esto podríamos observar que en el país: “(...)existen las competencias básicas necesarias para poner en marcha un sistema nacional de evaluación, pero no terminan de alcanzarse los requisitos de articulación y acuerdos necesarios para organizar, potenciar e integrar las diferentes iniciativas de evaluación.(...)” (Anaya, 2016: 74).

La bondad de la evaluación está establecida en su utilidad la cual, en base a “La Guía de Evaluación del Gobierno Vasco”, se ve plasmada principalmente en 5 puntos:

- Proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas.

² <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2422.15/S/PL>

- Facilita la toma de decisiones de interés público y sirve para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos.
- Provee de mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero.
- Contribuye en la detección y corrección de errores a nivel de programas o proyectos.
- Sirve como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficacia en la ejecución.

Dentro de la Evaluación de políticas públicas existen diferentes clasificaciones. Los tipos más relevantes se clasifican según el agente que realiza la evaluación, la función de la evaluación, el contenido y la perspectiva temporal. Según el agente que realiza la evaluación se puede diferenciar entre evaluaciones internas, externas o mixtas. (Gobierno Vasco, 2016). Las **evaluaciones internas** son realizadas por personas que pertenecen a la misma institución a la que realizan la evaluación. Este tipo de evaluación no lleva consigo la contratación de evaluadores externos y presenta como ventaja que las personas encargadas de realizar la tarea conocen las dinámicas internas del proceso. (Osuna & Márquez, 2000). Las **evaluaciones externas**, contrario a las internas, son realizadas por equipos evaluadores externos contratados para tal función. Como ventaja, generalmente el equipo evaluativo asignado a la tarea suele tener un conocimiento más específico y/o técnico para realizar la evaluación, y en primera instancia se entiende que actuará con un mayor grado de independencia respecto a la administración central. (Osuna & Márquez, 2000). En el caso de las **evaluaciones mixtas**, se da una conjunción de evaluadores tanto internos como externos (Osuna & Márquez, 2000).

Otra clasificación que se puede realizar es según la función que cumple, pudiendo diferenciarse entre evaluación sumativa o formativa (Gobierno Vasco, 2016). La **evaluación sumativa** tiene como norte proporcionar información para la continuación o suspensión del programa o política evaluada, mientras que por otra parte la **evaluación formativa** tiene por objeto proporcionar información con el fin de mejorar el programa o política, siempre buscando la continuación de la política evaluada (Osuna & Márquez, 2000).

Según al momento de ejecución de la política pública al que hace referencia se puede clasificar en evaluación ex-ante, intermedia y ex-post (Gobierno Vasco, 2016). **Ex-ante** se denomina a la evaluación realizada anterior a la ejecución la política pública.

Tiene como objetivo principal estudiar la correlación entre las necesidades planteadas y los objetivos planteados, teniendo en cuenta su plan de acción. La **evaluación intermedia** obtiene su nombre porque es llevada a cabo a “medio camino”, es decir, cuando la política está en plena ejecución y tiene como objetivo observar la consecución de las metas planteadas, para a su vez - si fuera necesario- reformular el plan de acción. La evaluación de tipo **ex-post** es realizada una vez finalizada la política o programa, y busca realizar un juicio sobre el éxito o fracaso de la intervención; asimismo, tiene en cuenta principalmente las nociones de eficacia y eficiencia, y la adecuación de los objetivos y su consecuente plan de acción con la realidad que se buscó reformar (Osuna & Márquez, 2000).

Según el contenido que se busca evaluar de una política pública, es posible diferenciar cuatro tipos de evaluación:

- a) **Evaluación del diseño:** hace referencia al análisis de la formulación o diseño conceptual de la política pública, y tiene como objeto la racionalidad y la coherencia.
- b) **Evaluación de gestión:** consiste en analizar la forma en que la política pública o programa son llevados a cabo.
- c) **Evaluación de resultados:** como su nombre lo indica tiene como objetivo analizar la consecución de resultados. Desde este tipo de evaluación se suele hacer énfasis en la relación de los costes - no solo económicos- y los resultados obtenidos
- d) **Evaluación de impacto:** tiene como objetivo los efectos obtenidos por la intervención, de manera general y a largo plazo (Osuna & Márquez, 2000).

2.2.e) Evaluación Conceptual o de Diseño

Como se vio anteriormente la evaluación es un proceso integral que recorre desde antes de iniciar el proceso de formulación de una política hasta una vez finalizada la misma.

En la evaluación conceptual o de diseño, según Rueda se: “(...) estudia y valora cómo está diseñado o formulado un programa o política. Los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados,

definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etc. (...)” (Bustelo Rueda, 2001: 111). Este tipo de evaluación resulta relevante porque ofrece una visión de la intervención pública y a su vez como recalca Rueda (2001) es el tipo de evaluación menos practicado (Bustelo Rueda, 2001).

En resumen, como dice Osuna y Marquez, la evaluación de diseño es aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención y:“(...) contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar (...)” (Osuna & Bueno Suarez, 2013: 3).

Por racionalidad entenderemos: “(...) el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas(...)” (Osuna & Bueno Suarez, 2013: 5). Mientras que por coherencia se entiende: “(...) la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución (...)” (Osuna & Bueno Suarez, 2013: 5) habiendo dos niveles de análisis: I) la interna -la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas- y II) la externa -Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.-

Capítulo III: Encuadre Metodológico:

3.1 Tipo de investigación:

La presente investigación pretende describir el diseño de MESUPER, de manera transversal desde su conformación en el año 2014 hasta el 2017. Es por esto que se la ubica, según lo propuesto por Sampieri, en una investigación de índole descriptiva, la cual busca: “especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice” (Hernandez Sampieri, 2010). A su vez, es una investigación no experimental, ya que no es posible manipular las variables, y debido a que se busca describir el objeto de estudio tal cual es. Asimismo, se encuadra dentro de lo propuesto por Sousa Minayo dentro de lo que es una “investigación básica”, al no poseer a priori una implicación práctica y buscar satisfacer una curiosidad científica (Souza Minayo, 2009).

Por su parte se aclara que la misma corresponde a un estudio de caso. Tal como lo definen Marradi, Archenti y Piovani (2012) supone el análisis de propiedades de una unidad. Según Robert Yin es único al poseer un solo caso, es incrustado al ser los agentes diseñadores de MESUPER subunidades de estudio que permitieron una mayor comprensión del caso y es descriptivo al proveer una descripción densa del caso conceptualmente situado. Según la clasificación de estudio de caso de Robert Stake, es instrumental debido a que: “(...) el caso cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que los trasciende. El caso es utilizado como instrumento para evidenciar características típicas del fenómeno (...)”. (Marradi, Archenti y Piovani, 2011:241).

En cuanto al tipo de datos que se requieren, los datos primarios se obtienen a través de entrevistas semi-estructuradas, a personas relevantes en la formulación de la política pública seleccionada, los cuales son: Patricia Lucero; ex Secretaria Académica de la UADER en el periodo 2011-2015; Gabriela Bojarsky, Responsable de la dirección de asuntos académicos de la UADER y actual representante de la institución en MESUPER; y una persona designada por la presidencia del CGE la cual ha decidido mantener su anonimato, razón por la cual durante el desarrollo de la presente tesis se hará referencia a esta persona como María. Las entrevistas tendrán por objetivo indagar sobre las fuentes metodológicas utilizadas para la detección de la problemática que llevó a concebir la política, sus objetivos y si existe superposición con otras políticas educativas vigentes.

Los datos secundarios se obtienen del análisis documental de los textos pertinentes en el diseño de MESUPER: la Ley Nacional 24.521, el Convenio CGE-UADER; facilitados

por el Consejo General de Educación y la Universidad Autónoma de Entre Ríos. En los mismos se analizan tanto los objetivos como las tareas a realizar por MESUPER y si existe o no superposición con otros programas o políticas.

3.2 Selección de los casos/ tipos de muestreo

La muestra se compone por las autoridades y miembros con roles relevantes/ pertinentes en el diseño de la política pública, además de los documentos brindados tanto por el Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos como por la UADER. Cabe aclarar además, que esta investigación es de tipo no probabilística o dirigida, seleccionada de manera intencional. Esto se debe a un aprovechamiento de los recursos disponible, y a la posibilidad de acceder a los informantes claves y a los documentos brindados por estos que componen la muestra.

3.3 Técnicas de recolección de datos:

Como fuentes se utilizarán datos primarios, los cuales se obtienen a través de entrevistas personales a las muestras seleccionadas. El método de recolección por lo tanto son entrevistas personales, que suponen situaciones de dialogo orientadas a comprender las visiones particulares de los informantes (Mendicoa, 2006). Las entrevistas son semiestructuradas porque, como aduce Sampieri, se basan en una guía de asuntos y preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información. (Hernández Sampieri, 2010). Las mismas se realizarán a informantes claves de la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos, como lo son sus autoridades y otros miembros claves. En cuanto a los datos secundarios se realizará un análisis documental sobre la documentación facilitada por el Consejo General de Educación y la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

3.4 Procedimientos de recolección de datos:

El relevamiento llevado adelante para el presente trabajo toma la forma de una investigación exploratoria y descriptiva, bajo la premisa de describir el diseño de Mesuper bajo los conceptos de racionalidad y coherencia que guían a toda formulación de política pública. Por tal razón, la indagación es realizada a través de un conjunto de entrevistas semi-estructuradas a los principales referentes que conforman la mesa. Para ello se indaga y se seleccionan diferentes informantes clave y actores representativos con el objeto de lograr un conocimiento lo más fidedigno posible sobre la temática. Se considera aquí que, tratándose de un tipo de investigación descriptiva, cuyo objetivo es más bien el

de reconocer características de una realidad poco estudiada –como lo es la descripción del diseño de una política pública provincial bajo los preceptos de racionalidad y coherencia-, la cual se nutre de una gran cantidad de información tácita que debe ser analizada a posteriori, la metodología indagatoria debía ser asimismo y por entonces en forma de entrevistas personales, pudiendo extraerse de este tipo de intercambio mucha más riqueza informativa para un momento incipiente del conocimiento sobre la materia. Las mismas han sido concertadas a través de comunicación telefónica y de correos electrónicos, según la disponibilidad propia de los informantes. Dichas entrevistas se complementan con documentos propios del Consejo General de Educación y la Uader, los cuales posteriormente procederán a un análisis de índole documental.

3.5 Plan de tratamiento y análisis de datos:

Para el tratamiento y análisis de datos de la presente investigación se utiliza una metodología de análisis del diseño de una política pública del libro “Guía para la evaluación de Políticas Públicas” redactado por Osuna y Márquez (2000). Para lo cual se toma como variables principales: a) la racionalidad y b) la coherencia

Tabla N° 2: Objetivos Específicos y su vinculación con el diseño (Elaboración propia)

Evaluación de Diseño	
OBJETIVO ESPECÍFICO N° 1: “Describir la racionalidad de MESUPER teniendo en cuenta la relevancia y la pertinencia respecto a la definición y orientación de los objetivos.”	OBJETIVO ESPECÍFICO N° 2: “Describir la coherencia de MESUPER teniendo en cuenta tanto el ámbito interno como externo”
Racionalidad	Coherencia

Tabla N° 3: Diseño Metodológico (Elaboración propia)

Evaluación de Diseño			
Racionalidad		Coherencia	
Relevancia	Pertinencia	Interna	Externa
Definición y jerarquía de las necesidades	Reflejar compromiso asumido por poder público	Articulación de objetivos con los instrumentos de estrategia y adecuación con los problemas	Coherencia con otras políticas y programas con los que pueda tener complementariedad
Análisis del contexto socioeconómico externo	Una sola meta o fin		
	Objetivos claros o concretos		
	Un resultado por acción		
	Previsto período temporal		

En el análisis se propone que la “Racionalidad” y la “Coherencia” son dos aspectos relacionados e interdependientes. Un programa coherente es aquel que posee una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos, pero tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no es racional; es decir, si no existe relación clara entre problemas, causas y objetivos. Son dos análisis diferentes pero complementarios (Osuna & Márquez, 2000).

A continuación se explica y desarrolla el gráfico anteriormente propuesto y su forma de análisis concreto y medible, relacionándolo con los objetivos de la presente investigación.

PRIMER OBJETIVO ESPECÍFICO

Para la consecución del primer objetivo específico planteado “**Describir la racionalidad de MESUPER teniendo en cuenta la relevancia y la pertinencia respecto a la definición y orientación de los objetivos.**”, se utilizó el concepto de racionalidad vertido por los autores, el cual: “(...) implica el análisis de la relevancia y la pertinencia(...)” es decir: “(...) es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.” (Osuna & Márquez, 2000: 38).

Primera categoría: Relevancia

Dentro de la racionalidad, encontramos la **relevancia**, que propiamente consiste en: “la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa” (Osuna & Márquez, 2000: 38) y para su consecución es necesario analizar dos puntos:

1. Definición y Jerarquía de las necesidades: el objetivo en relación con este elemento es conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los mismos: problemas, potencialidades y población objetivo. Para ello hay dos puntos a tratar:

A. El apropiado establecimiento de problemas y fortalezas: se exige que los mismos sean:

- Explícitos.
- Conceptualmente claros no permitiendo dudas ni ambigüedades.
- Rigurosos dando una imagen “fiel” de la situación de la población objetivo.
- Completos caracterizando exhaustivamente la realidad del objeto de intervención.
- Medibles en cuanto a que las necesidades que se presentan deben estar cuantificadas o ser mensurables; y
- Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se baso el diagnóstico.

B. La población objetivo. “El equipo planificador debería haber incluido cuál es el grupo que reúne las características apropiadas para su participación en el programa y comprobar la motivación e interés del mismo de cara a asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención.” (Osuna & Márquez, 2000: 34) para esto se deberá comprobar si se ha realizado:

- Estudio de “necesidades”; y
- Los criterios de cobertura.

2. Análisis del contexto socioeconómico: Los autores lo definen como: “(...) todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa e indirecta” (Osuna & Márquez,

2000: 36). Para la consecución de su análisis se deberá verificar la inclusión de estudios de contexto en el programa y examinar las fuentes de documentación e información utilizadas.

Segunda categoría: Pertinencia

La Pertinencia por otra parte consiste, principalmente, en el análisis de la calidad en la formulación de objetivos, los mismos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen, de una manera clara, los compromisos asumidos por los poderes públicos a través de una conducta medible.
- Que se haya establecido una sola meta o fin.
- Que se cuenten con objetivos claros y concretos.
- Que se haya especificado un solo resultado por cada actuación.
- Que se tenga una fecha específica en la consecución de objetivos.

SEGUNDO OBJETIVO ESPECÍFICO

Para la consecución del segundo objetivo específico **“Describir la coherencia de MESUPER teniendo en cuenta tanto el ámbito interno como externo”** se utiliza el concepto de coherencia expuesto por los autores de la metodología que se aplica, el cual es: “la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución” (Osuna & Márquez, 2000: 31). En el mismo hay dos niveles de análisis: la coherencia Interna y la Externa.

1.Coherencia Interna: Es definida como: “(...) la Evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.” (Osuna & Márquez, 2000: 31). La misma se analiza desde dos puntos:

- **Jerarquía de Objetivos:** “el establecimiento de objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía.” El objetivo en esta instancia es: “asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etc.” (Osuna & Márquez, 2000: 40).

- Correspondencia entre problemas y objetivos: para su análisis se: “debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos.” (Osuna & Márquez, 2000; 44), por ello: “la congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan "saltos" en la planificación y que cada objetivo tenga su reflejo en un problema o potencialidad no adecuadamente explotada” (Osuna & Márquez, 2000: 44).

2.Coherencia Externa: “Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.” (Osuna & Márquez, 2000: 46).

Por esto se propone que: “los programas a tener en cuenta en la evaluación de coherencia externa pueden estar formalizados en distinto grado y tener un desarrollo legislativo más o menos amplio, por lo que la evaluación de la coherencia externa implicaría:

- Búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre distintas políticas e intervenciones.
- Su adecuación y respeto a una normativa de orden superior (Osuna & Márquez, 2000).

Capítulo IV: Resultados

4.1. Racionalidad

4.1. a) Relevancia

A continuación se desarrolla el análisis de la relevancia de MESUPER. En primer lugar, se debe tener en cuenta que no fue llevada a cabo una evaluación de diagnóstico del problema que permitiera verificar, medir y localizar los problemas que motivaron a esta política pública. Sin embargo, sí fue definida la población objetivo (Osuna & Márquez, 2000).

Para que una política pública posea relevancia en el diseño, debe haber identificado adecuadamente el alcance del problema y sus características básicas, con el fin de afrontarlo de la mejor manera, teniendo en cuenta las metodologías a utilizar y las fuentes para determinarlo (Osuna & Márquez, 2000).

En el caso de MESUPER, el problema fue identificado a través de charlas y reuniones entre los funcionarios de educación superior, los cuales en conjunto con las sugerencias y observaciones del sector estudiantil y administrativo de ese nivel, identificaron y llegaron a la conclusión de que era necesario planificar y reorganizar las ofertas de educación superior a través de la articulación interinstitucional. Sin embargo, no hubo un diagnóstico metodológico con características empíricas registrables.

En los casos de políticas públicas que poseen relevancia, en muchas ocasiones surgen como resultado de la presión de determinados sectores sociales, que contribuyen a fomentar la toma de decisiones políticas no sustentadas en un análisis riguroso de la realidad. En este caso, MESUPER, debe su surgimiento al sector educativo y a la opinión pública de los miembros de la comunidad educativa que observaron que la oferta académica se encontraba desarticulada, lo cual generaba pérdida de recursos y de matrícula estudiantil (María, 2018).

Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo

A partir del análisis de los datos recolectados, se puede observar que en el diseño de MESUPER las necesidades fueron definidas pero no jerarquizadas. La necesidad definida por los hacedores de MESUPER fue: “(...) solucionar la superposición de carreras de educación superior a nivel regional entre dos organismos provinciales (UADER y CGE)

(...)³". Esto se debe a que las carreras superiores ofrecidas por ambas instituciones son financiadas por el Gobierno Provincial, lo cual genera un deber de organizar y planificar la oferta académica para evitar una distribución del gasto ineficiente (María, 2017).

Acorde al Convenio Especifico entre la UADER y el CGE para la creación de MESUPER, era necesario: "articular entre las distintas instituciones que conformar el sistema de educación superior y demás marcos normativos y legales del ámbito nacional y provincial", lo cual llevó a la: "creación de un espacio de planificación conjunta de la educación superior de la provincia y la complementaron de políticas de educación superior"(Convenio, 2016).

Acorde a la teoría propuesta por el Manual de Evaluación Políticas Públicas (Osuna & Márquez, 2000), para que una política publica posea relevancia, es necesario que el establecimiento de los problemas, las fortalezas y necesidades sean explícitas, claras conceptualmente, rigurosas, completas, medibles y deben especificar las fuentes de información y los trabajo de investigación utilizados.

Tabla Nº 4: Relevancia (Elaboración propia)

	Definición/Teoría	MESUPER
Explicito	Deben estar claramente resaltados como tales y no incluirse en una estructura discursiva de donde sea prácticamente imposible extraerlos.	Si
Clara conceptualmente	No permitiendo dudas ni ambigüedades sobre el modo y la forma en que se exponen ni sobre su contenido.	No
Rigurosos	Deberían proporcionar una imagen "fiel" de la situación de la población objetivo sobre la que se pretende intervenir.	No
Medibles	Las necesidades que se presentan en el programa deben aparecer, en la medida de lo posible, cuantificadas. En todo caso deben ser mensurables.	No

³ Entrevista Patricia Lucero.

	Definición/Teoría	MESUPER
Completas	Deben servir para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención.	No
Especificar fuentes de información y trabajos de investigación	Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico; y si han participado agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema.	No

En el caso de MESUPER, la necesidad fue definida tanto en el Convenio como en los testimonios de los informantes claves, pero no poseían rigurosidad, claridad ni capacidad de medición. Se observa que la necesidad se encuentra claramente definida por los testigos claves, más que por el documento oficial de la misma. En cuanto a la rigurosidad no posee una imagen “fiel” de la situación de la población objetivo, lo cual deriva de la falta de un diagnóstico previo. En cuanto a la medición, no se definieron las necesidades de manera tal que pudieran ser mensurables o cuantificables.

Lo mencionado anteriormente detenta que el documento no posee una rigurosidad metodológica ni conceptual necesaria para que la política pública posea una relevancia adecuada. Asimismo, no se especificaron las fuentes de información ni los trabajos de investigación realizados; sin embargo, los informantes clave declararon que hubieron investigaciones propias de cada institución que sirvieron como fuente de información para los debates en las reuniones organizativas de MESUPER (María, 2018).

En cuanto a la población objetivo, se encuentra claramente definida ya que son aquellas instituciones de nivel superior públicas que pertenecen a la provincia de Entre Ríos.⁴

La relevancia de esta política por lo tanto, se entiende que se encuentra incompleta ya que los problemas por los cuales la misma fue llevada a cabo no estaban claramente detallados en los textos de su formulación, sino que se desprenden de las entrevistas desarrolladas a los agentes claves.

⁴ Convenio “CGE- UADER” 2016

Análisis del contexto socioeconómico externo

Como se mencionó anteriormente, según el manual de evaluación de políticas públicas escrito por Osuna & Márquez (2000), se denomina contexto socioeconómico externo a todos los elementos del entorno (políticos, económicos, legales, institucionales, etc.) que afectan a la intervención de una manera directa o indirecta. Es decir, que hace referencia a una parte de la realidad externa al programa pero cuyas variables afectan su diseño y/o ejecución.

En cuanto al contexto socioeconómico de MESUPER, se observó que en su diseño se tuvieron en cuenta determinados elementos políticos, educativos y económicos.

En primer lugar, en el ámbito educativo, “(...)se llevó a cabo un mapeo entre el año 2013 y 2015 (...)” (Lucero, 2016) para tener una dimensión del problema y de cuestiones que puedan llegar a condicionar en alguna manera la tarea a realizar. “(...)En el mismo se trabajó sobre la base de las matriculas, la distribución geográfica y la oferta de carreras del mismo tipo (...) (Lucero, 2016), comparando la institución fuente (CGE; UADER). Sin embargo, dicho mapeo no pudo ser completado, aunque fue utilizado en las reuniones donde se diseñó MESUPER. Dicha información recolectada no se encuentra disponible al día de hoy, solo se pudo tener conocimiento de su existencia a través de las entrevistas.

En segundo lugar, en cuanto a los elementos políticos se desarrollaron reuniones y debates de formulación con diversos sectores del gobierno provincial: autoridades del CGE (Diversos presidentes, desde la Prof. Claudia Valori hasta el Sr. Luis Panozzo) y de UADER (el Sr. Rector Aníbal Sattler); y el Sr. Gobernador de la Provincia de Entre Ríos Cdr. Gustavo Bordet. En este sentido, la Directora Departamental de Escuela Griselda Dilellio declaró que : “(...) la actual gestión del Gobernador tiene como política educativa una planificación y estudios de necesidad y vacancias en toda la jurisdicción provincial. Por tal motivo, se trabaja en una comisión integrada con universidades en la MESUPER para la planificación coordinada de carreras que evite yuxtaposiciones y vacancias en distintos campos del conocimiento”.⁵ En cuanto al rector de la UADER, Aníbal Sattler sostuvo que: “(...) sobre la planificación conjunta de la educación superior y de otras áreas de la educación de la provincia, venimos trabajando con el Gobernador (Gustavo

⁵ www.diariojunio.com.ar Fecha 14/12/0216. Consultado el día 27/02/2019.

Bordet), y en particular con Mirta Espinosa (Directora de Educación Superior) desde el inicio de la gestión”⁶.

En tercer lugar, para el diseño de MESUPER, se analizaron las fuentes de financiamiento de las mismas acorde al presupuesto provincial destinado a educación superior. Según el mismo, las autoridades observaron que era necesario reorganizar y planificar la educación superior para hacer un uso eficiente de los recursos. Esto se vincula con el elemento educativo referido a la oferta académica, ya que muchas veces se invierte presupuesto para una misma oferta académica, o se ofrece en una ciudad/espacio donde no hay demanda de dicha carrera (María, 2018).

Un aspecto no tenido en cuenta en el contexto externo y que podría llegar a afectar la reorganización académica de la provincia, es cómo impactaría unificar, si es que se realiza, carreras superiores afines que se encuentran a poca distancia. Muchas de ellas siendo alojadas en ciudades de poca población, donde encuentran en dicha currícula su única especialización superior dentro del ejido municipal.

En la metodología de evaluación de diseño elegida para la presente tesis se propone que para que haya un análisis fehaciente del contexto socioeconómico externo, se debe verificar que:

a) Se hayan realizado estudios del contexto operativo de dicho programa identificando a su vez variables.

En este punto, para el diseño de MESUPER se realizó únicamente el mapeo previamente citado, identificando como variables: carrera, duración, ciudad e institución. Sin embargo, dicho mapeo no fue registrado.

b) Analizar la definición de dichas variables. Las mismas deben ser instrumentales y estar dirigidas a la correcta identificación de la problemática sobre la que se ha de actuar.

En el caso de MESUPER, las variables no fueron definidas ni registradas para la realización del mapeo.

c) Se debe comprobar la existencia de estudios de proyección de tendencias futuras donde se analicen como influirán los elementos del contexto externo en la ejecución del programa y en los resultados e impactos buscados. Su análisis servirá para modernizar los distintos escenarios posibles de la intervención.

⁶ “Se concretó la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos”. 01/06/2016. Página oficial del CGE-Dirección Educación Superior. <https://des-ers.infed.edu.ar>

No se realizaron estudios de proyección de tendencias futuras para el caso de MESUPER.

d) Examinar las fuentes de documentación e información utilizadas para su determinación. Hay que valorar si son rigurosas y fiables.

La fuente de información utilizada por el mapeo generado por personal de la UADER.

4.1.b) Pertinencia

La evaluación de la pertinencia consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del programa.

En el Convenio de MESUPER se establecen, en la cláusula 2º, los siguientes objetivos: “(...)intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial; diseñar cartografía de servicios educativos en el territorio entrerriano; planificar complementariamente las opciones de formación, atendiendo al criterio de la inclusión en el nivel superior; instalar una cultura de cooperación interinstitucional configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de proyectos conjuntos de docencia, investigación y extensión; acordar el diseño y desarrollo de políticas estudiantiles comunes; establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles inicial, primario y secundario considerando que la universidad comparte con el CGE estos espacios comunes; establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de la investigación(...)” (Convenio, 2016).

El presidente del CGE en el año 2016, expresó en una entrevista realizada a un medio de comunicación gráfica local: “(...) la idea es optimizar recursos humanos y económicos, dejar de lado mezquindades y trabajar en conjunto sin perder de vista de que nuestros principales destinatarios son los alumnos y alumnas de las escuelas públicas y públicas de gestión privada(...)”⁷

Por su parte Anibal Sattler, en una entrevista realizada al medio de comunicación gráfica dependiente del CGE, expresó: “(...)creemos que es muy importante en principio

⁷ “Se concretó la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos”. 01/06/2016. Página oficial del CGE-Dirección Educación Superior. <https://des-ers.infed.edu.ar>

planificar la distribución territorial de las carreras de educación superior universitarias y no universitarias en el ámbito de la Provincia. Este es uno de los objetivos primordiales(...)"⁸.

En cuanto a las entrevistadas, según Gabriela Beatriz Bojarsky, responsable de la Dirección de Asuntos Académicos de la UADER y designada por la misma para representar a la institución en las conversaciones de MESUPER, el objetivo principal de MESUPER es: "(...)establecer vínculos entre las dos instituciones dependientes del gobierno provincial que tienen ofertas de carreras de nivel superior(...)" (Bojarsky, 2018).

Patricia Lucero, por su parte, planteó que: "(...)el principal objetivo se centra en la necesidad de articular entre las distintas instituciones que forman el sistema de educación superior en la provincia de Entre Ríos" (Lucero, 2018). En cuanto a la entrevistada María, literalmente citó el primer objetivo planteado en el convenio, es decir, "(...) intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial(...)" (María, 2018).

Por lo tanto se observa que los sujetos que participaron en el diseño de MESUPER tenían un objetivo principal claro, el cual era articular la oferta académica de las instituciones de educación superior dependientes de la provincia de Entre Ríos, mientras que en el Convenio se plantearon siete objetivos generales sin jerarquía o prioridad que derivarían de este objetivo planteado por los sujetos entrevistados.

⁸ "Se concretó la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos". 01/06/2016. Página oficial del CGE-Dirección Educación Superior. <https://des-ers.infed.edu.ar>

Tabla N° 5: Objetivos MESUPER (Elaboración propia)

Fuentes primarias y secundarias	Objetivo principal	Objetivos secundarios
Fuente secundaria: Convenio	1) intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial.	2) diseñar cartografía de servicios educativos en el territorio entrerriano 3) p l a n i f i c a r complementariamente las opciones de formación, atendiendo al criterio de la inclusión en el nivel superior; 4) instalar una cultura de cooperación interinstitucional configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de proyectos conjuntos de docencia, investigación y extensión; 5) acordar el diseño y desarrollo de políticas estudiantiles comunes; 6) establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles inicial, primario y secundario considerando que la universidad comparte con el CGE estos espacios comunes; 7) establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de la investigación(...)

Fuentes primarias y secundarias	Objetivo principal	Objetivos secundarios
Fuente primaria: Patricia Lucero	Establecer vínculos entre las dos instituciones dependientes del gobierno provincial que tienen ofertas de carreras de nivel superior.	
Fuente primaria: Gabriela Bojarsky	Articular entre las distintas instituciones que forman el sistema de educación superior en la provincia de Entre Ríos.	
Fuente primaria: María	Generar una articulación entre las instituciones de educación superior de la provincia.	

En el diseño de las políticas públicas, hay ciertas reglas que se deben tener en cuenta al analizar la pertinencia de las mismas:

l) Debe reflejar el compromiso asumido por poder público

En primer lugar, se debe estudiar si los objetivos de ésta reflejan el compromiso asumido por el poder público, lo cual no se observa textualmente en los objetivos.

Solo se observa el compromiso en las entrevistas realizadas a los funcionarios que participaron de su formulación. En este sentido, Aníbal Sattler planteó: “este es un convenio específico que deja constituido la mesa y a través del cual nos comprometemos a trabajar en una línea de funcionamiento articulado(...)”⁹. Panozzo, luego de la firma del convenio planteó que: “(...) la idea es optimizar recursos humanos y económicos, dejar de lado mezquindades y trabajar en conjunto sin perder de vista que nuestros principales destinatarios son los alumnos y alumnas de escuelas públicas y públicas de gestión privada. Queremos que esto no quede en la firma de un mero convenido sino que presente un puntapié inicial para trabajar y ver resultados en el futuro”.¹⁰

⁹ “Se conformó la Mesa de Educación Superior”. 31/05/2016. Página oficial del CGE. WWW.cge.gob.ar.

¹⁰ “Se concretó la Mesa de Educación Superior de Entre Ríos”. 01/06/2016. Página oficial del CGE-Dirección Educación Superior. <https://des-ers.infed.edu.ar>

II) Una sola meta o fin

Por lo tanto MESUPER no posee una sola meta o fin, sino que posee un objetivo principal, el cual no está aclarado como tal en su diseño, y una serie de objetivos específicos. El objetivo principal se definió como tal al analizar la información brindada por los entrevistados.

III) Objetivos claros o concretos

Se entiende que los objetivos son claros pero no concretos, ya que no se encuentran detallados ni definidos conceptualmente. Asimismo, no se definió una manera de medirlos ni cuantitativa ni cualitativamente.

IV) Un resultado por acción

No se establecieron resultados ni se definieron acciones para los objetivos. Solamente se planteó que se reúnan las autoridades al menos tres veces al año y que puede ser convocado por cualquiera de las partes. Sin embargo, en la cláusula tercera se determina que las resoluciones del órgano tienen un carácter solamente consultivo. Por lo tanto no asume una responsabilidad de carácter impositivo sino dispositiva.

V) Previsto periodo temporal

No se establece un periodo temporal para el alcance ni del objetivo principal ni de los secundarios. Se considera por lo tanto que MESUPER carece de rigurosidad metodológica y semántica.

En el siguiente gráfico se analiza cada objetivo y se establece si posee o no las reglas establecidas por la teoría del diseño de las políticas publicas:

Tabla N° 6: Calidad de objetivos (Elaboración propia)

	Compromisos asumidos	Una sola meta o fin	Objetivos claros y concretos	Un solo resultado o producto	Plazo de ejecución
Intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial	X	X	X	X	X
Diseñar cartografía de servicios educativos en el territorio entrerriano	X	SI	Si	X	X
Planificar complementar iamente las opciones de formación, atendiendo al criterio de la inclusión en el nivel superior;	X	SI	X	X	X
Acordar el diseño y desarrollo de políticas estudiantiles comunes.	X	X	X	X	X

	Compromisos asumidos	Una sola meta o fin	Objetivos claros y concretos	Un solo resultado o producto	Plazo de ejecución
Establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles inicial, primario y secundario considerando que la universidad comparte con el CGE estos espacios comunes.	X	X	X	X	X
Establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de la investigación(...)	X	X	X	X	X

	Compromisos asumidos	Una sola meta o fin	Objetivos claros y concretos	Un solo resultado o producto	Plazo de ejecución
Instalar una cultura de cooperación interinstitucional a l configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de proyectos conjuntos de docencia, investigación y extensión.	X	SI	X	X	X

En cuanto al objetivo nº 1 *“intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial”*, no posee compromisos asumidos; no tiene una sola meta o fin sino que posee dos; es un objetivo claro pero no concreto; no establece un resultado o producto y no tiene en cuenta ningún plazo de ejecución.

En cuanto al objetivo nº 2 *“diseñar cartografía de servicios educativos en el territorio entrerriano”*, no se expresa un compromiso por ningún sujeto/institución; posee una sola meta o fin; es un objetivo concreto y claro; no plantea un resultado por acción porque no se definieron acciones para llevar a cabo dicho objetivo; y no posee plazo de ejecución.

En cuanto al objetivo nº 3 *“planificar complementariamente las opciones de formación, atendiendo al criterio de la inclusión en el nivel superior”*, no expresa compromiso asumido por ninguna entidad; posee una sola meta aunque no es claro ni programático; no plantea un resultado por acción ni un plazo de ejecución.

En referencia al objetivo nº 4, *“acordar el diseño y desarrollo de políticas estudiantiles comunes”*, no posee ninguna de las reglas necesarias para la pertinencia del mismo.

En cuanto al objetivo nº 5 “*establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles inicial, primario y secundario considerando que la universidad comparte con el CGE estos espacios comunes*”, ídem al punto 4.

En referencia al objetivo nº 6 “*establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de la investigación(...)*”, ídem al punto 4.

En cuanto al objetivo nº 7, “*instalar una cultura de cooperación interinstitucional configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de proyectos conjuntos de docencia, investigación y extensión*”, no posee compromiso asumido; posee una sola meta o fin aunque no es claro ni concreto; no plantea acciones para alcanzar el objetivo ni plazo de ejecución.

En síntesis tenemos unos objetivos, que representan más una expresión de buenos deseos o intenciones, que una formulación de objetivos, lo que lleva a reflejar la ambigüedad de la situación (Patton, 1990).

4.2. Coherencia

4.2. a) Coherencia interna

1) Clasificación y jerarquizaron de objetivos

Existen dos tipos de jerarquización de objetivos: lineal y piramidal. En políticas públicas, lo ideal es la jerarquizaron piramidal ya que: “(...) la estructura lógica al ser piramidal y al descender se va ensanchando la base. Puede instrumentarse en más de una actuación para la consecución de un objetivo directo o resultado dejando preestablecido como se espera que contribuya cada una de ellas a la consecución del fin o meta global del programa. Un ejemplo de una estructura piramidal es la articulación en cascada(...)” (Osuna & Márquez, 2000: 43).

En el caso de MESUPER, se observa que la estructura de objetivos no se encuentra estructurada de forma piramidal, por el contrario se observa una clasificación lineal de objetivos, es decir que no muestra una distinción entre los diversos niveles de planificación. Esto genera que no se cuente con una estrategia explícita de actuación sino que se supone que todos los objetivos planteados contribuyen de igual manera para la consecución de la meta. Y genera como contrapartida la dificultad de establecer prioridades y destinar recursos, lo cual complica su implementación.

En la siguiente tabla se aplica una articulación de tipo cascada con la información de los resultados obtenidos en la investigación, con el fin de comprobar la articulación entre la meta, los objetivos globales, objetivos intermedios y los resultados. A diferencia de MESUPER (que es una política pública lineal), en una política donde se siguen las recomendaciones de una estructura piramidal de objetivos: “la evaluación es menos dificultosa ya que se puede valorar fácilmente e incluso cuantificar, cómo contribuye la repercusión de la ejecución de una tarea concreta a la consecución de su objetivo mas inmediato” (Osuna & Márquez, 2000: 43).

Tabla N° 7: Árbol de Objetivos (Elaboración propia)

Meta: intercambiar y reflexionar conjuntamente las ofertas de educación superior de la Provincia de Entre Ríos						
Objetivos Globales	D i s e ñ a r cartografía de s e r v i c i o s educativos en el territorio entrerriano.	P l a n i f i c a r complementari amente las opciones de f o r m a c i ó n , atendiendo al criterio de la inclusión en el nivel superior.	Acordar el diseño y desarrollo de p o l í t i c a s estudiantiles comunes.	Establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles i n i c i a l , l primario y secundario considerando q u e l a universidad comparte con el CGE estos e s p a c i o s comunes.	Establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de l a investigación.	Instalar una cultura de cooperación interinstitucion a l configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de p r o y e c t o s conjuntos de d o c e n c i a , investigación y extensión.
	Subprogramas: no se registran subprogramas al día de la fecha.					
Objetivos Específicos	No se registran objetivos específicos a la fecha					
	Actuaciones: no se registran a la fecha					
Resultados	Los resultados observados al día de hoy son: encuentros/ reuniones entre autoridades del CGE y de la UADER acorde a la cláusula 3° del Convenio de MESUPER.					

Como detallamos anteriormente, se pudo realizar un gráfico de articulación en cascada debido a que, en las entrevistas a los informantes claves, se da cuenta de una jerarquía existente en los objetivos. Las personas entrevistadas coincidían en que el objetivo número uno en el convenio, vendría a ser la meta en la cuales se sustentan los demás. Esta característica es un rasgo común no solo en las tres entrevistas realizadas sino en todas las noticias recolectadas donde los formuladores de esta política se expresaron.

Una vista rápida al gráfico nos lleva a encontraros con un problema, la incongruencia entre: lo expresado en entrevistas y declaraciones públicas, y lo estipulado en el convenio. Lo que lleva a una jerarquización confusa que no posee objetivos específicos, ni acciones concretas para el cumplimiento de la meta u objetivo general.

II) Correspondencia entre problemas y objetivos

¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo a los distintos niveles de intervención?

Tabla N° 8: Correspondencia entre problemas y objetivos (Elaboración propia)

<u>Problemas</u>	<u>Objetivos</u>
Presupuestario	2) , 3)
Superposición de oferta académica	1), 2), 3) y 5)
Distribución geográfica de la oferta académica	2), 3)

Los problemas planteados se reconocieron a través de las entrevistas ya que en el convenio de MESUPER no se encuentran definidos claramente.

- a) El primer problema que encontramos es el presupuestario. En la entrevista de María (2018) se hace mención al problema presupuestario, entendiendo que la yuxtaposición de carreras financiadas por las arcas provinciales traería consigo un gasto ineficiente de los recursos. Sobre esta problemática se podría entender que se relaciona con los objetivos 2 y 3. Cabe recalcar que la correspondencia no está planteada de forma directa.
- b) En el segundo problema se presenta la oferta académica superpuesta. En referencia a esto en la entrevista N° 1 realizada a Patricia Lucero se especifica que “(...) durante la elaboración del plan de acciones del 2013 de la Secretaría Académica surgió la necesidad de abordar la articulación interinstitucional entre dos organismos provinciales a fin de solucionar la superposición de carreras de educación superior a nivel regional...” Por lo tanto surgió la: “Necesidad de posibilitar la redistribución de estudiantes en diversos centros urbanos, particularmente en ciudades pequeñas, y la articulación con el nivel superior no universitario”.

Mientras que en la entrevista N° 2, Gabriela Bojarsky plantea que la política: “surge como necesidad de establecer acuerdos respecto a la distribución de las propuestas de educación superior que se desarrollan en la provincia de Entre Ríos y sumado a ello resolver también situaciones pertenecientes a otros niveles del sistema educativo donde ambas instituciones tienen intervención”.

Entonces MESUPER: “busca generar propuestas educativas teniendo en cuenta áreas de vacancia de formación de nivel superior en la provincia y evitando superposición de propuestas” (Bojarsky, 2018).

Por otro lado, Griselda Dilello, la Directora Departamental de Escuelas, aduce en una entrevista realizada a un medio de Comunicación el día 14 de diciembre de

2016 que la: "...planificación coordinada de carreras que evite yuxtaposición y vacancias en distintos campos del conocimiento."¹¹

Por ende se observa a través de los testimonios que la oferta académica superpuesta fue uno de los problemas dispuestos en la política.

Relacionando dicho problema con los objetivos de la política, obtenemos una relación con los desarrollados en los número 1, 2, 3 y 5.

De igual manera que en el caso de la problemática anterior la correspondencia no es directa, ya que ninguno de los objetivos expuestos pretende explícitamente resolver la superposición académica, sin contar con que ninguna de las partes asume responsabilidad alguna por los resultados.

- c) El tercer inconveniente planteado está relacionado con el segundo y tiene que ver con la distribución geográfica de la oferta académica. Este problema parece planteado en las tres entrevistas de manera transversal y recurrente. Como nos presenta Bojarsky en su entrevista cuando nos menciona que la presente política "(...) Surge como necesidad de establecer acuerdos respecto a la distribución de las propuestas de educación superior que se desarrollan en la provincia de Entre Ríos(...)" (Bojarsky, 2018)

Los objetivos que se podrían relacionar con este problema serían el 2 y 3. De igual manera que en los casos anteriores la relación entre problema y objetivo es indirecta. No hay resultados medibles y la consecución de los mismos no pasa más allá de planificar y diseñar conjuntamente.

Por otra parte se encontró que de los siete objetivos planteados en la política solo cuatro tendrían algún tipo de relación con los problemas planteados. Los estipulados en numeración 4, 6 y 7 no se les encontró relación alguna con ningún inconveniente a resolver, tanto sea planteado de manera escrita como en las entrevistas realizadas.

¹¹ "La directora departamental de Escuelas negó el cierre de tres carreras". 14 de Diciembre de 2016. Diario Junio Digital. <http://www.diariojunio.com.ar/>

4.2.b) Coherencia externa

Tabla N° 9: Coherencia externa MESUPER y CPRES (Elaboración propia)

Programa A: MESUPER	Programa B: CPRES
Problema planteado: a) presupuestarios, b) superposición de oferta académica y c) distribución geográfica	Problema planteado: no se define problema de manera clara y concisa.
Objetivos: (7 mencionados con anterioridad)	Objetivos: promover la articulación de las instituciones de educación superior en el contexto regional, el intercambio y la reflexión conjunta entre dichas instituciones, los representantes de los Estados Provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región (anexo II-1)
Estrategias intervención: reuniones (parte tercera)	Estrategias de Intervención: a) Actuar como órgano de coordinación y consulta del sistema de educación superior en el ámbito regional. b) Examinar las ofertas de educación superior existentes en la región respectiva, identificando las distintas alternativas y opciones de desarrollo eficiente que ellas presenten. d) Analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos a nivel universitario y no universitario, de grado y posgrado, proponiendo planes y acciones para satisfacer dichas necesidades. e) Identificar y coordinar la formulación y ejecución de actividades de investigación científica, de desarrollo y transferencia de tecnología, de extensión y de desarrollo cultural en el ámbito de la región. f) Analizar y sugerir políticas de articulación de los distintos niveles educativos a escala regional. g) Realizar actividades de difusión y divulgación referidas al planeamiento de la educación superior.

La coherencia externa es aquella que caracteriza el grado de correspondencia entre el programa y otras intervenciones que se ejecutan en el mismo espacio temporal y físico-territorial, de manera comparada. La importancia de la misma radica en que busca que los diseños de las políticas públicas no se contradigan con otros similares en tiempo,

espacio y temática; sino que se potencien y generen resultados provechosos para la población objetivo (Osuna & Márquez, 2000: 46).

Para poder analizar la coherencia externa es necesario evaluar comparativamente: la compatibilidad general y la combinación entre las distintas políticas e intervenciones (los objetivos, instrumentos, problemas) y la adecuación y el respeto a las normativas.

La evaluación de coherencia externa implica el análisis comparativo de los objetivos e instrumentos de intervención entre MESUPER y otros programas que convergen en el territorio o en la población. Se considera que lo óptimo para este análisis es evaluar los problemas, los objetivos y las estrategias de los programas a comparar. Durante la recolección de datos se encontró que la política pública que es similar a MESUPER, es la de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES): "(...) las instituciones educativas de educación superior cuentan con el espacio del CPRES, a nivel sistema de educación superior, donde participan las diversas instituciones pertenecientes a una región. En el caso de MESUPER se nuclea a las instituciones que se desarrollan en la Provincia de Entre Ríos(...)".¹²

En cuanto al problema, MESUPER no lo posee definido en el Convenio, sino que mediante las entrevistas se observó que los problemas eran: a) presupuestarios, b) superposición de oferta académica y c) distribución geográfica. Mientras tanto CPRES no lo posee definido en su convenio.

En cuanto a los objetivos MESUPER define 7 objetivos en su convenio, mientras que en las entrevistas se observa que el objetivo principal es intercambiar y reflexionar conjuntamente las ofertas de educación superior de la Provincia de Entre Ríos. Por otro lado, CPRES posee el objetivo de promover la articulación de las instituciones de educación superior en el contexto regional, el intercambio y la reflexión conjunta entre dichas instituciones, los representantes de los Estados Provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región (anexo II-1).

En cuanto a las estrategias de intervención, MESUPER prevé reuniones para coordinar acciones que lleven al alcance de los objetivos; lo cual denota su carácter lineal de la jerarquizaron de objetivos, que genera que no se cuente con una estrategia explícita de actuación, sino que se atribuye que los objetivos planteados contribuyen de igual manera a la consecución de la meta. Esto evidencia la relación entre coherencia interna y externa. CEPRES plantea como estrategias de intervención:

¹² Página oficial CPRES. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/consejos-regionales-es>.

- a) Actuar como órgano de coordinación y consulta del sistema de educación superior en el ámbito regional.
- b) Examinar las ofertas de educación superior existentes en la región respectiva, identificando las distintas alternativas y opciones de desarrollo eficiente que ellas presenten.
- d) Analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos a nivel universitario y no universitario, de grado y posgrado, proponiendo planes y acciones para satisfacer dichas necesidades.
- e) Identificar y coordinar la formulación y ejecución de actividades de investigación científica, de desarrollo y transferencia de tecnología, de extensión y de desarrollo cultural en el ámbito de la región.
- f) Analizar y sugerir políticas de articulación de los distintos niveles educativos a escala regional.
- g) Realizar actividades de difusión y divulgación referidas al planeamiento de la educación superior.

Además, es necesario tener en cuenta la normativa legal de los programas, la cual puede potenciarlos o condicionarlos, ya que es necesario a la hora de ejecutar acciones el marco legal para respetar y proseguir.

Tabla N° 10: Normativa legal de MESUPER (Elaboración propia)

Normativa legal
MESUPER
a) Convenio MESUPER b) Ley Nacional de Educación 24.521 c) Ley provincial N° 9890

MESUPER se enmarca dentro de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.521, la cual regula la educación superior en Argentina. Particularmente se vincula con su art. 8, el cual establece: “ARTICULO 8° — La articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, que tienen por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos, se garantiza conforme a las siguientes responsabilidades y mecanismos: a) Las provincias

y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son las responsables de asegurar, en sus respectivos ámbitos de competencia, la articulación entre las instituciones de educación superior que de ellas dependan;b) La articulación entre institutos de educación superior pertenecientes a distintas jurisdicciones, se regula por los mecanismos que estas acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación; (*Expresión "... instituciones de educación superior no universitaria "* sustituida por la expresión "*... institutos de educación superior*", por art. 133 de la [Ley N° 26.206](#), B.O. 28/12/2006); c) La articulación entre institutos de educación superior e instituciones universitarias, se establece mediante convenios entre ellas, o entre las instituciones Universitarias y la jurisdicción correspondiente si así lo establece la legislación local; (*Expresión "... instituciones de educación superior no universitaria "* sustituida por la expresión "*... institutos de educación superior*", por art. 133 de la [Ley N° 26.206](#), B.O. 28/12/2006); d) A los fines de la articulación entre diferentes instituciones universitarias, el reconocimiento de los estudios parciales o asignaturas de las carreras de grado aprobados en cualquiera de esas instituciones, se hace por convenio entre ellas, conforme a los requisitos y pautas que se acuerdan en el consejo de Universidades." (Ley N° 24.521).

Asimismo, se enmarca provincialmente dentro de la Ley N°9.890, donde plantea su art. 19: " El Sistema Educativo Provincial tiene una estructura única en todo el territorio, con las siguientes características: a) Presenta una estructura flexible, dinámica y coordinada que posibilita la articulación horizontal y vertical de sus partes, garantizando la coherencia pedagógica entre niveles, ciclos y modalidades." (Ley N° 9.890).

Lo detallado jurídicamente expone el marco legal dentro del cual MESUPER se diseñó y funciona actualmente, pero denota una falla en la concepción de dicha política dentro de las normativas legales provinciales, como por ejemplo el art. 19 de la ley provincial que hace referencia a la "articulación de las partes" el cual no es siquiera nombrado en el convenio, siendo que dicha ley podría potenciar la coherencia externa de la política encontrando así un fundamento legal provincial para su aplicación.

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

La Mesa de Educación Superior de Entre Ríos, nació en el año 2016, producto de un trabajo en conjunto entre el CGE y la UADER. Como toda política pública, surge a partir de determinados problemas o necesidades. En este caso, los problemas que dieron lugar a la creación de la misma fueron: a) presupuestarios, b) la superposición de ofertas académicas dentro de la Provincia de Entre Ríos y c) la distribución geográfica de la oferta académica.

Para facilitar la conclusión dividiremos la misma en dos aspectos, los cuales devienen de los conceptos en que fue analizado el diseño de la política y que fueron detallados en los objetivos específicos, es decir, la racionalidad y la coherencia.

Dentro de la racionalidad encontramos que El diseño de MESUPER se caracteriza por una carencia de metodología en la definición del problema, lo cual deriva en una nula cuantificación de la problemática. Asimismo, no posee detallado un problema específico, lo cual tiene como consecuencia la imposibilidad de atender de manera efectiva a la población objetivo, la cual tampoco se encuentra debidamente detallada ni cuantificada.

Por otro lado, las necesidades de MESUPER no fueron jerarquizadas, lo cual genera las mismas no están expuestas de manera clara ni explícita (Marquez y Osuna, 2000). Esto trae consigo, que al momento de dictaminar o de pensar los objetivos, éstos no puedan redactarse de manera coherente.

En lo referente al contexto socioeconómico, cabe destacar como aspecto positivo que se tuvieron en cuenta aspectos políticos y económicos de la realidad local, para el desarrollo de la política.

En cuanto al planteamiento de los objetivos, se observa que los mismos no están escritos de manera clara y concisa, además de no ser medibles.

Por el lado de la coherencia observamos que uno de sus principales problemas es que los objetivos nombrados anteriormente están dispuestos de manera lineal - en el convenio-, lo cual según lo expuesto por Marquez & Osuna (2000) trae consigo un problema a la hora de evaluar y ejecutar los mismos.

Cabe destacar que sumado a lo dicho anteriormente, en las entrevistas se perciben

los objetivos de forma jerárquica, lo que evidencia la ambigüedad de la situación es decir, presenta una desconexión entre lo que los formuladores entendían y lo que finalmente se plasmó en la reglamentación.

Debido a lo anteriormente descrito, no existe un plan de acción que ponga en marcha los objetivos planteados, por ende la política no posee una forma de medir los resultados de las acciones.

Por esto mismo y después de la investigación llevada a cabo, sabiendo que un análisis del diseño tiene que dar como resultado una información útil para el desarrollo de la política, nos encontramos con una serie de recomendaciones que surgen de la yuxtaposición de los resultados con el marco teórico.

5.2 Recomendaciones

Racionalidad

I.Relevancia

Como se vio en los resultados expuestos en el capítulo anterior de la presente tesis, uno de los principales problemas que afecta el diseño de esta política es el diagnóstico de la problemática que fue realizado de manera inconsistente y no cuantificable. Por lo que no se determina en ningún momento de manera específica la población afectada.

En consecuencia, en contraste con los autores expuestos en el marco teórico nos arroja ciertas recomendaciones que serán necesarias para que la política que nos ocupa no posea una relevancia escueta.

En primera instancia, Corzo (2012) en su libro “Diseño de Políticas Publicas” expone una serie de recomendaciones para que el proceso de diagnóstico sea cuantificable y medible:

- En primera instancia lo que se debería plantear es la cuantificación de los afectados por este problema público, así el autor nos sugiere una serie de preguntas que podrían ayudar y/o guiar el proceso como ser: ¿Cuántas personas se ven afectadas directamente por el problema público?, y bajo este mismo punto se tendría que no sólo observar el numero de afectados sino cual es su perfil, quienes están afectados

indirectamente y en caso del que problema persista, cuál sería la proyección de afectados en el tiempo próximo.

- En segunda instancia se debe cuantificar el espacio geográfico, donde se busca descubrir en qué lugares específicos transcurre la problemática. Como se vió en las entrevistas, en un momento existió un mapeo geográfico de la situación pero no se pudo completar ni se encuentra accesible a ninguna de las partes por el momento. Dentro de esta opción Corzo sitúa también el análisis temporal, debido a su complementariedad con la cuantificación geográfica, en la misma se busca responder preguntas como “¿Cómo se ha extendido el área de influencia del problema en los últimos años?”, que si bien aduce que es opcional y quizás no es aplicable a todos los casos, puede ser de gran ayuda a la hora de detectar de manera mas exacta la problemática que se pretende revertir.
- La tercera y ultima sugerencia para la cuantificación tiene que ver con los costos sociales, es decir definir cuánto le ha costado a la sociedad el problema público y cuánto seguirá costando en caso de que el problema persista. Cabe aclarar que habla de costos en sentido amplio, no puramente económicos - aunque se encuentran incluidos -. Es decir que incluye los costos directos e indirectos causados por la problemática.

Con la aplicación de estas recomendaciones tendríamos no solo tendríamos un mejor mapeo del problema sino que tendríamos especificada la población objetivo. Lo cual permitiría concentrar los esfuerzos de manera mas efectiva para la consecución de los objetivos que permitan la solución del estado negativo.

- Por ende estas recomendaciones observadas a través del marco teórico nos darían como resultado una Política con mayor relevancia.

II.Pertinencia

Como se vio anteriormente, la pertinencia se presenta como “la calidad y la adecuación de la definición de los objetivos” (Osuna; 2000). Por ende las recomendaciones que se cree pertinentes hacer son las mismas con las cuales comparamos los objetivos en los resultados, es decir, tomando en cuenta que se han

realizado una adecuada detección de la problemática que se desea tratar se tendría que buscar que sus objetivos cumplan las siguientes características:

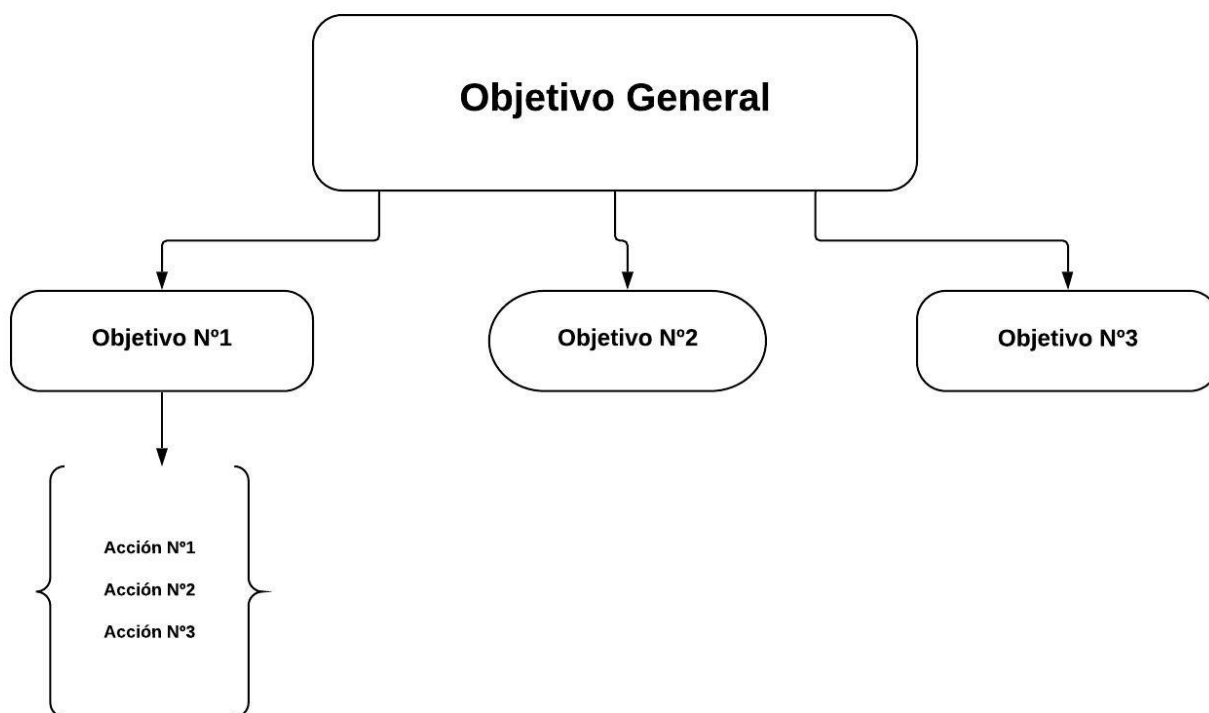
- A) Reflejar los compromisos asumidos por los poderes públicos;
- B) Establecer una única meta por objetivo;
- C) Ser claro y concreto;
- D) Especificar un solo resultado por cada objetivo, el mismo debería ser medible;
- E) De ser posible prever un periodo temporal para su consecución.

A grandes rasgos se busca que estos sean los mas claros posibles evitando así cualquier ambigüedad que se pueda dar en su interpretación.

También se observa que sería adecuado no solo la nueva redacción de dichos objetivos sino su reestructuración. Como se analizó anteriormente se encuentran estipulados de forma lineal pero no se los interpreta de esa manera en la practica por lo cual dificulta tanto su interpretación como su evaluación.

Una forma recomendada en la bibliografía citada en la presente tesis es la denominada “arboles de objetivos”. En él mismo, teniendo en cuenta la problemática a tratar, se parte del objetivo principal de la política el cual se va descomponiendo en objetos mas concretos hasta que el resultados de estos se puedan medir de forma exacta.

En el siguiente cuadro, de realización propia, se intenta recrear de una manera más manera gráfica la visualización de un árbol de objetivos. Por lo que se observa que esta manera de ordenar objetivos no solo es mas clara en su aspecto visual sino que es menos propenso a ambigüedades.



Esta forma de ordenamiento de objetivos no solo ayudaría al aumento en la calidad de los objetivos sino también a observar de manera gráfica la coherencia interna de cada acción concreta con los objetivos primario y secundarios.

No se procede a realizar mayores recomendaciones en termino de coherencia debido a que si se llevara a cabo dichas recomendaciones se obtendría no solo una reformulación y especificación del problema sino también una redefinición de los objetivos, por lo que la relación de la política tanto interna como externamente cambiará completamente.

Capítulo VI: Bibliografía

- Amaya, P. N. (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Belmonte, A., Marino, T., & Pereyra, V. (2016). *¿Y si evaluamos las políticas públicas? Claves para entender la necesidad de la evaluación, a partir del diagnóstico de Mendoza*. Observatorio de Políticas Públicas, UNCuyo.
- Bustelo Rueda, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de la igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Bueno Suárez, C. & Osuna Llana, J., *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia [en línea] 2013, (Octubre-Sin mes) : [Fecha de consulta: 24 de abril de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533689002>>
- Caballero, G. (2008). *El regreso de las instituciones al análisis político: la emergencia de un nuevo institucionalismo transaccional*. Vigo: Universidad de Vigo.
- Carrillo Rodríguez, J. (2009). *La dimensión política de la evaluación de políticas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Corzo, J. F. (2012). *Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Diseño de políticas públicas*. México: Polaris S.A.
- De la Hoz, R. (2016). *Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas*. En Justicia, 30, 107-121. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- Hernández Sampieri, R. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill Interamericana Editores SA.
- Izquierdo, B. (2008). *De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación*. En Empiria Revista, N°16, 115-134
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J. (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.
- Mendíaz, M. (2004). *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Mendicoa, G., (2006). *Sobre tesis y tesistas*. Buenos Aires: Espacio.
- North, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.
- Niremborg, O. (2010). *Enfoques para la evaluación de políticas públicas*. Argentina: Senado de la provincia de Buenos Aires.
- Ospina, S. (2002), *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal.
- Osuna, J. L., & Bueno Suarez, C. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *CLAD Reforma y Democracia* N° 57, 57-75.
- Osuna, J. L., & Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, Sage.

- Quintero, R. (2006), La incorporación de las ideas al análisis de las políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política pública*. Volumen XVI, Número 2, 281-318
- Quintero Hernández, L. M. (2011). *Análisis y evaluación de las políticas públicas para combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis de Potosí*. San Luis de Potosí: Universidad El Colegio de San Luis.
- Rambaudi, M. J. (2013). *La evaluación de políticas públicas: un instrumento de legitimación del accionar estatal. Estudio de caso: El programa de mejoramiento de barrios en la ciudad de Paraná*. Paraná.
- Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Souza Minayo, C. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Libros del zorzal.
- UADER. (6 de diciembre de 2014). Obtenido de Universidad Autónoma de Entre Ríos: www.uader.edu.ar
- Uranga, W. (2007). Estrategias de comunicación en la construcción de políticas públicas para un desarrollo genuino. En *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía* (págs. 51-66). Buenos Aires: Imprenta Minigraf.
- Zurbriggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 181-209. Recuperado en 25 de abril de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

Provincia de Entre Ríos

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

CONVENIO ESPECÍFICO ENTRE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ENTRE RÍOS Y EL CONSEJO GENERAL DE EDUCACION DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS PARA LA CREACIÓN DE LA MESA DE EDUCACION SUPERIOR DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS – MESUPER-

Entre la Universidad Autónoma de Entre Ríos, en adelante la "UADER", con domicilio legal en calle Avenida General Francisco Ramírez N° 1143 de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, representada en este acto por su Rector, el bioingeniero Aníbal Sattler, y el Consejo General de Educación de la provincia de Entre Ríos – CGE – en adelante "el CONSEJO", con domicilio legal en calle Córdoba N° 301, 4° piso de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, representado en este acto por su Presidente el profesor José Luis Panozzo, se acuerda en celebrar el presente convenio específico para la creación de la Mesa de Educación Superior de la provincia de Entre Ríos.

El presente acuerdo tiene como fundamento lo dispuesto en el artículo N° 8 de la Ley de Educación Superior N° 24.521, el cual establece la necesidad de articular entre las distintas instituciones que conforman el sistema de Educación Superior, y demás marcos normativos y legales de los ámbitos nacional y provincial, se plantea la firma del presente convenio a fin de lograr: a) la creación de un espacio de planificación conjunto de la Educación Superior en la provincia; b) la complementación de políticas de Educación Superior.

Esta propuesta se realiza sobre la base de la importancia de establecer una red de trabajo conjunto entre las instituciones de Nivel Superior que pertenecen a la provincia de Entre Ríos, lo que ha de posibilitar trazar líneas de acción que permitan proyectar el fortalecimiento del nivel, la articulación con los restantes niveles y modalidades del Sistema Educativo y la vinculación con los sectores socio productivos provinciales.

El presente convenio se regirá por las siguientes cláusulas:

PRIMERA: En base a los fundamentos expuestos ambas partes deciden crear la Mesa de Educación Superior de la Provincia de Entre Ríos, la cual estará integrada por:

- 1 Representante de la Coordinación de Políticas Educativas
- 1 Representante de la Dirección de Educación Superior
- 1 Representante del Equipo de Investigación-DES.-
- 1 Representante de la Dirección de Educación Secundaria y sus modalidades
- 1 Representante de la Dirección de Educación de Gestión Privada
- 1 Representante de la Dirección de Educación Especial
- 1 Representante de la Dirección de Educación Inicial y Primaria
- 1 Representante de la Secretaría Académica de Rectorado de UADER
- 1 Representante de la Secretaría de Extensión de Rectorado de UADER
- 1 Representante de la Secretaría de Ciencia y Técnica de Rectorado de UADER
- 1 Representante por cada Secretaría Académica de las Facultades pertenecientes a la UADER

En todos los casos, y a todos los fines de no entorpecer su funcionamiento se designara por parte de las autoridades competentes, un suplente por cada uno de los integrantes.

SEGUNDA: OBJETIVOS: Los objetivos de la Mesa de Educación Superior de la Provincia de Entre Ríos son:

- Intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de Educación superior en el ámbito provincial.
- Diseñar cartografía de servicios educativos en el territorio entrerriano.
- Planificar complementariamente las opciones de formación, atendiendo al criterio de la inclusión en el Nivel Superior.
- Instalar una cultura de cooperación interinstitucional, configurando redes que faciliten la circulación de estudiantes y la realización de proyectos conjuntos de docencia, investigación y extensión.
- Acordar el diseño y desarrollo de políticas estudiantiles comunes.

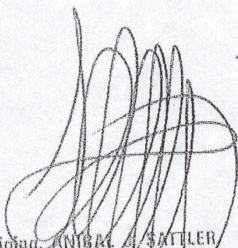
Provincia de Entre Ríos

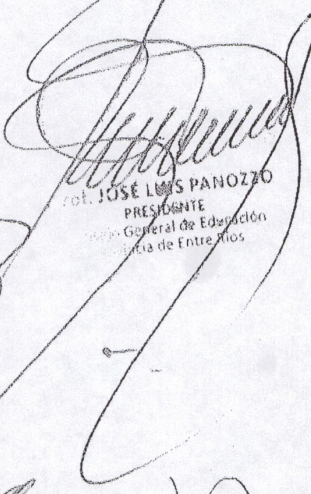
CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

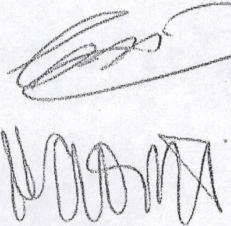
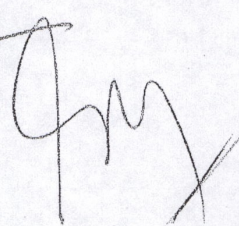
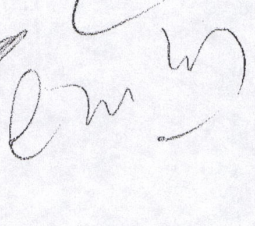
- Establecer acuerdos sobre problemáticas educativas en los niveles inicial, primario y secundario, considerando que la Universidad comparte con el Consejo General de Educación estos espacios comunes.
- Establecer espacios y protocolos de colaboración en el campo de la investigación.

TERCERA: MODALIDAD DE FUNCIONAMIENTO: La mesa será convocada por cualquiera de las partes firmantes en virtud de la agenda que se defina en el primer encuentro, el que deberá realizarse dentro del plazo de los 30 días a partir de la firma del presente convenio. Los temas podrán ser propuestos también por alguno de los integrantes por cuestiones debidamente fundamentadas. Se elegirá un secretario coordinador y un suplente, quien será el encargado de registrar actas de reuniones que garanticen su organización y funcionamiento. Se reunirán al menos tres veces en el año. Las decisiones que adopte la Mesa tendrán carácter consultivo para ambas partes.

En la ciudad de Paraná, a los treinta (30) días del mes de Mayo de 2016, se firman dos ejemplar de un mismo tenor y aun solo efecto. -


Biagio AMADOR A. SATTLER
RECTOR
Universidad Autónoma de Entre Ríos


JOSÉ LUIS PANOZZO
PRESIDENTE
Consejo General de Educación
Provincia de Entre Ríos

Modelo de Entrevista

La entrevista consistía en inicio de 11 preguntas que para su mejor análisis se subdividieron en las que a priori desarrollaban racionalidad o coherencia.

En las entrevistas realizadas no se evidenció dicha subdivisión, dado que solo se realizó para abarcar de manera más concreta las preguntas necesarias para el desarrollo de la presente tesis.

I. Racionalidad:

a.Relevancia:

- 1.¿Cuál es el problema por el cual surgió la política?
- 2.¿A quienes afecta dicho problema? (población objetivo)
- 3.¿Está cuantificado? En caso que sea así ¿Se puede acceder a esa información?

b.Pertinencia:

- 4.¿Cuál es el objetivo principal de la política?
- 5.¿Tiene objetivos secundarios?¿Cuales?
- 6.¿Como se propone alcanzar los objetivos? ¿Está de manera escrita?
- 7.El resultado de los objetivos ¿Es medible?

II. Coherencia:

a.Interna:

- 8.¿Qué insumos (Recursos humanos, financieros, técnicos, otros) serian necesarios para llevar a cabo la política? ¿Están previsto el insumo de los mismos?
- 9.¿Hay tareas asignadas de forma especifica? ¿Existe una persona responsable por cada tarea?

b. Externa:

- 10.¿Esta política tiene relación con algún otro actualmente vigente?
- 11.¿Existe algún otra política o programa que busque el mismo o similar objetivo ?

Entrevista I

Nombre y Apellido: Patricia Lucero

Rol: Secretaria Académica de UADER 2011-2015

1- ¿Cuál es el problema por el cual surgió la política?

Durante la elaboración del plan de acciones 2013 de la Secretaría Académica surgió la necesidad de abordar la articulación interinstitucional entre dos organismos provinciales – UADER y CGE- a fin de solucionar la superposición de carreras de educación superior a nivel regional. Se planteó como objetivo formar una mesa de consenso como una vía posible para el logro de una mayor cobertura, calidad y pertinencia social.

2- ¿A quienes afecta dicho problema? (población objetivo)

Afecta particularmente a un número destacado de estudiantes de escuelas públicas de la provincia que, según los datos aportados por el departamento de estadísticas del Rectorado de la Universidad, eligen en un porcentaje elevado, continuar sus estudios en la UADER. Este hecho provocó un importante crecimiento de la matrícula junto a la necesidad de posibilitar la redistribución de estudiantes en diversos centros urbanos – particularmente en ciudades pequeñas- y la articulación con el nivel superior no universitario.

3- ¿Está cuantificado? En caso que sea así ¿Se puede acceder a esa información?

Durante la gestión se inició la elaboración de un mapeo para tener una dimensión exacta del problema. Se trabajó sobre la base de la matrícula, la distribución geográfica, la oferta de carreras del mismo tipo, etc. Fue el comienzo de un trabajo de equipo que requería de muchos recursos tanto humanos como materiales. Durante la etapa 2013-2015 no pudo completarse.

4- ¿Cuál es el objetivo principal de la política?

Según los términos del Convenio firmado en 2016, el principal objetivo se centra en la necesidad de articular entre las distintas instituciones que forman el sistema de educación superior a través de la creación de la Mesa de Educación Superior de la provincia de Entre Ríos.

5- ¿Tiene objetivos secundarios? ¿Cuales?

También en el Convenio se plantean otros objetivos tales como reflexionar conjuntamente entre instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial, diseñar cartografía de servicios educativos, planificar opciones de formación, establecer acuerdos sobre problemáticas educativas para los diferentes niveles, considerando que entre las dos instituciones se comparten espacios comunes de acción.

6- ¿Como se propone alcanzar los objetivos? ¿Está de manera escrita?

En el año 2016 se firmó un Convenio entre la Universidad Autónoma de Entre Ríos y el Consejo General de Educación para la creación de la Mesa de Educación Superior.

7- El resultado de los objetivos ¿Es medible?

El Convenio se firmó luego de mi gestión en la Secretaría Académica. Por este motivo no resulta posible abordar las restantes preguntas.

No obstante podría agregar algunas hipótesis de trabajo que se plantearon al iniciar el proyecto y no aparecen claramente especificados en el Convenio firmado posteriormente. Las hipótesis consideraban preciso:

- Evaluar la calidad y eficiencia de las ofertas académicas de ambas instituciones dado las marcadas diferencias entre ambas;
- Abordar nuevas problemáticas como la expansión territorial, la especialización del conocimiento, la diversificación de carreras y las diferencias presupuestarias;
- Considerar la creación de nuevas carreras que impactarían a nivel social, transformando lugares más postergados; a nivel sociológico, al incorporar una mayor proporción de estudiantes hijos de padres con menores ingresos e instrucción y; a nivel económico, por su aporte científico y tecnológico y su inserción en el aparato productivo.
- Prever la importancia que tienen las instituciones terciarias articuladas con la universidad, en ciudades pequeñas, como instrumento para la transformación social y cultural;
- Diferenciar el rol de la formación científico-profesional a cargo de la Universidad de la formación de maestros y profesores a cargo de Institutos Superiores, logrando su articulación.

Entrevista II

Nombre y Apellido: Gabriela Beatriz Bojarsky

Rol: Responsable de la Dirección de Asuntos Académicos

1-¿Cuál es el problema por el cual surgió la política?

Surge como necesidad de establecer acuerdos respecto a la distribución de las propuestas de educación superior que se desarrollan en la provincia de Entre Ríos, y sumado a ello también resolver situaciones pertenecientes a otros niveles del sistema educativo donde ambas Instituciones (UADER-CGE) tienen intervención.

2-¿A quienes afecta dicho problema? (población objetivo)

En especial los destinatarios de la educación superior.

3-¿Está cuantificado el problema? En caso que sea así ¿Se puede acceder a esa información?

En sus inicios se intentó generar un mapeo de ofertas de carreras de educación superior que se comparten en el territorio entre CGE y UADER. A partir de 2018, y con una nueva gestión del CGE, se suman a la Mesa de Educación Superior a otras universidades que se encuentran ubicadas en Entre Ríos tanto públicas como privadas. Por ese motivo, se encuentra en proceso de ampliación el mapeo con todas las propuestas educativas existentes en este nivel en Entre Ríos accediendo no solo a los campos de conocimiento que se ofertan sino también la población que transita por las instituciones.

4-¿Cuál es el objetivo principal de la política?

En sus inicios fue establecer vínculos entre las dos instituciones dependientes del gobierno provincial que tienen ofertas de carreras de nivel superior.

5-¿Tiene objetivos secundarios? ¿Cuales?

No se encuentran establecidos específicamente pero se derivan de generar propuestas educativas teniendo en cuenta áreas de vacancia de formación de nivel superior en la provincia y evitando superposición de propuestas. A su vez generar espacios para la investigación en forma conjunta y la formación docente.

6-¿Cómo se propone la política alcanzar los objetivos? ¿Está de manera escrita?

En sus inicios se firma un convenio entre CGE y UADER para conformar la mesa de educación superior. A partir de su puesta en funcionamiento se generan actas y a partir de cada reunión se establecen acuerdos para las dinámicas de reuniones y temario.

7-El resultado de los objetivos ¿Es medible?

Es posible determinar la cantidad de encuentros llevados a cabo y los documentos elaborados pero aún se encuentra en proceso de acción

8-¿Qué insumos (Recursos humanos, financieros, técnicos, otros) serian necesarios para llevar a cabo la política? ¿Están previsto el insumo de los mismos?

Hasta el momento no se han previsto, se desarrolla con los referentes de cada institución, en particular quienes se desempeñan en las secretarías académicas de universidades y en la dirección de Educación Superior del CGE.

9-¿Hay tareas asignadas de forma específica? ¿Existe una persona responsable por cada tarea?

No hay algo establecido sino acuerdos dependiendo el tema que se va abordando. Por ejemplo para la sistematización de la oferta de la provincia se trabajó desde el area de estadística de UADER y desde el Area de Censos y Estadística de CGE.

10-¿Esta política tiene relación con algún otro programa o política actualmente vigente?
No.

11-¿Existe algún otra política o programa que busque el mismo o similar objetivo ?

Las instituciones de educación superior cuentan con el espacio del CPRES, a nivel sistema de educación superior, donde participan las diversas instituciones pertenecientes a una región. En ese marco se deberían planificar las diversas ofertas educativas de nivel superior de la región. En el caso de MESUPER se nuclea a las instituciones que se desarrollan en la Provincia de Entre Ríos.

Entrevista III

Nombre: María

Rol: Funcionaria técnica asignada por el Consejo General de Educación para la entrevista. La misma solicitó mantener el anonimato.

1-¿Cuál es el problema por el cual surgió la política?

Los problemas básicos que encontramos son tres:

- La superposición de carreras de nivel superior en la provincia
- Ligado al anterior viene el problema presupuestario dado que todas las propuestas educativas son financiadas por el gobierno provincial.
- La necesidad de Articular conjuntamente (CGE y UADER) la oferta académica de la provincia

2-¿A quienes afecta dicho problema? (población objetivo)

En general al sistema educativo todo, pero en particular al nivel superior

3-¿Está cuantificado el problema? En caso que sea así ¿Se puede acceder a esa información?

No existe información o Cuantificación de la problemática que se encuentre accesible.

4-¿Cuál es el objetivo principal de la política?

En el convenio figura el objetivo general de Mesuper, el mismo es: intercambiar y reflexionar conjuntamente entre las instituciones del sistema de educación superior en el ámbito provincial

5-¿Tiene objetivos secundarios? ¿Cuales?

Los objetivos secundarios, si bien no están explicitados como tal son los restantes 6 objetivos que se presentan en el convenio.

6-¿Cómo se propone la política alcanzar los objetivos? ¿Está de manera escrita?

No existe un plan de acción escrito, lo único que se ha realizado han sido diversas reuniones.

7-El resultado de los objetivos ¿Es medible?

Si bien se han llevado a cabo reuniones aún no se han explicitados documentos de las mismas.

8-¿Qué insumos (Recursos humanos, financieros, técnicos, otros) serian necesarios para llevar a cabo la política? ¿Están previsto el insumo de los mismos?

No se han explicitados recursos algunos, por lo mismo se llevan a cabo reuniones.

9-¿Hay tareas asignadas de forma especifica? ¿Existe una persona responsable por cada tarea?

Depende los demás a tratar en cada reunión. Pero no existe un plan de acción escrito, por lo mismo es imposible que exista un responsable para cada una.

10-¿Esta política tiene relación con algún otro programa o política actualmente vigente?

No, justamente por la novedad de su objeto y la escasez en su tratamiento, es su importancia.