



## TÍTULO

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR**  
CASO FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES –  
U.N.M.D.P.

## AUTOR

**Maximiliano Díaz**

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2018**

Directora

María Inés González Carella

Curso

*Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas*

ISBN

978-84-7993-557-3

©

Maximiliano Díaz

©

De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía

Fecha

2017

documento



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

# Trabajo Fin de Master

**EVALUACION DE DISEÑO DE LA POLITICA DE  
ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR. FACEYS  
– UNMDP**

Autor: Maximiliano Diaz

Ciudad de Buenos Aires, 2017



**Evaluación de diseño de la política de acceso a la  
Educación Superior. Caso Facultad de Ciencias  
Económicas y Sociales – U.N.M.D.P.**

**Autor: Maximiliano Díaz**

**Directora: María Inés González Carella**

**Comité Evaluador: A designar U.N.I.A.**

## Resumen

El presente trabajo pretende evaluar el diseño de la política de acceso a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata. A dichos efectos se logró delimitar una política pública entre los años 2003 y 2015.

Para hacer operativo dicho objetivo, se propuso un abordaje con herramientas básicamente cualitativas. A partir de dicho enfoque, mediando la revisión de contenido de Leyes, Ordenanzas y documentos públicos varios, se buscó delimitar la política pública objeto. Mediante entrevistas abiertas en profundidad se auscultaron los elementos necesarios para poder estructurar la política pública. Por último, mediante el Enfoque del Marco Lógico, se pretendió estructurar los principales elementos de una política: los insumos, las actividades y los resultados u objetivos esperados.

Los resultados indican que la política objeto encuentra su valor en un completo diagnóstico de la problemática pública, un abordaje a través de medidas que atacan las causas del problema, una correcta estructuración y una alta coherencia con las políticas universitarias y federales. Como puntos débiles se encontró una ausencia de información importante, la falta de una definición de población objetivo consistente y la informalización del diagnóstico, así como de los objetivos de la política pública.

## Agradecimientos

***Siendo consciente que ningún logro es enteramente individual, quisiera agradecer:***

- *A mi familia: padre, madres, hermanos y pareja, en especial a Rodolfo y a Cele, por sacarme de la impostura de no concluir.*
- *A las dos personas que más me empujaron a leer, pensar y escribir: Angeles y Mariano.*
- *A CAUCES y al Movimiento Nacional Reformista, por enseñarme el valor de una Educación para las mayorías.*
- *A mi Directora, Ma. Inés, que con dedicación y franqueza me guió en este camino.*
- *A las autoridades de la Facultad y de la Universidad Nacional de Mar del Plata, por su colaboración en esta evaluación.*
- *Al equipo de docentes de la U.N.I.A., por darme la oportunidad de pensar lo público durante aquellos meses andaluces.*
- *A todos aquellos que, sin saberlo, sostienen la Universidad Pública Argentina.*

## Indice

RESUMEN.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	4
INDICE	5
CAPITULO I- INTRODUCCION	6
Aspectos Metodológicos	7
CAPITULO II- MARCO TEORICO	9
II. A Conceptualización de Estado	9
II. B Conceptualización de Políticas Públicas	13
II- C Conceptualización de la Evaluación	16
II- D Conceptualización de la Evaluación de Diseño	21
II- E Conceptualización de la metodología: Enfoque del Marco Lógico	27
II- F Estado del Arte	29
CAPITULO III- DESCRIPCION DEL OBJETO DE INVESTIGACION	33
III- A Introducción	32
III- B La política federal en Educación Superior	34
III- C La política de la U.N.M.D.P.	41
III- D La política de la F.A.C.E.yS.	44
CAPITULO IV- HERRAMIENTAS DE ANALISIS	49
IV- A Herramientas de Diagnóstico	49
IV- B Herramientas de Identificación	53
IV- C Matriz del Marco Lógico	57
Capítulo V- ANALISIS DEL REFERENCIAL DE LA POLITICA.....	60
V- A Características del primer referencial	60
V- B Características del nuevo referencial	63
V- C Cambio en los actores favorecidos	66
CAPITULO VI- EVALUACION DEL DISEÑO DE LA POLITICA	69
VI- A Introducción	69
VI- B Evaluación de Racionalidad	70
VI- C Evaluación de Coherencia	79
CAPITULO VII- CONSIDERACIONES FINALES	96
VII- A Conclusiones	96
VII- B Propuestas de Mejora	100
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	101
ANEXO A - CONSTRUCCION DE CATEGORIAS ANALITICAS	
ANEXO B - ENTREVISTAS	

## Capítulo I - Introducción

La Universidad Pública en Argentina es un complejo sistema de Educación Superior que cuenta, en sus casi 200 años de existencia, con un sinnúmero de logros y prestigio en su haber. El acceso a la Educación Superior en Argentina es de los más altos de la región, y como tal, ha sido objeto de constante debate político y académico.

En los últimos 25 años, las políticas de acceso a la Educación Superior han sido dominadas por dos grandes referenciales de política pública. El primero ejerció su influencia hasta los primeros años de la década del 2000 y el segundo persiste hasta el presente, aunque con incertidumbres sobre su consolidación. En la presente etapa dominan la construcción de políticas públicas las ideas fuerza de la Educación como un derecho humano inalienable y como un bien público.

En un nivel ulterior, se han verificado en los distintos niveles de gobierno, cambios en los objetivos de las políticas de acceso a la Educación Superior, así como de sus modos de relación con la sociedad civil y sus instrumentos. Recientemente, la Universidad Nacional de Mar del Plata ha modificado su Estatuto, estableciendo la modalidad de ingreso irrestricto para la misma. En similar sentido, la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales ha desarrollado una política que ha eliminado, progresivamente, barreras que existían para que los aspirantes a sus carreras de grado se convirtieran en estudiantes activos de las mismas. En este sentido, se ha podido identificar una política pública, entendida como patrón de comportamiento, desde el año 2003 hasta el año 2015. El punto de finalización no implica una discontinuación de la misma, sino que es al solo efecto de establecer un corte preciso en la evaluación.

El presente trabajo pretende evaluar el diseño de la política de acceso a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en adelante FACEyS. Como veremos más adelante, la misma ha sufrido cambios significativos en su diseño en los últimos años, motivo por el cual, cobra valor en este momento poder hacer una evaluación. Es motivación de este trabajo el poder acercar sus resultados y propuestas de mejora a la administración y así lograr una evaluación formativa, entendiendo a la misma como un instrumento de aprendizaje; a partir de la posibilidad de establecer una relación entre el conocimiento producido y la gestión de la política pública por parte de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.



En Latinoamérica y el mundo, las políticas que buscan ampliar la cobertura de derechos, siempre han sido cuestionadas. La discusión acerca de quien soporta la carga fiscal que conllevan estas políticas, su impacto en las cuentas públicas y en la macroeconomía, así como la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos; han sido los lugares por los que se pretende poner en jaque el acceso a los derechos por parte de los sectores vulnerados de la sociedad.

Con la intención de aportar a dicha discusión, el objetivo general de la presente evaluación consiste en evaluar el diseño de la política pública de acceso a la Educación Superior, para el caso de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – U.N.M.D.P.

Al efecto, es que definiremos al conjunto de normativas y medidas de gestión como una política pública, enmarcada en una política nacional, dado que dicha Facultad integra la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Sistema Universitario Nacional. Sobre la misma aplicaremos una serie de herramientas para poder valorar la bondad de la mencionada intervención.

La evaluación de diseño se realizará en función de los principales aportes teóricos, que definen a la misma como un análisis crítico de los elementos que justifican la necesidad de la intervención y como esta se articula interna como externamente (Osuna J.L., 2000).

Para ello divide su evaluación en el análisis de racionalidad, donde se evaluarán los diagnósticos realizados del problema público, sus causas y efectos, la estimación de la población objetivo y la calidad y cantidad de objetivos explícitos e implícitos. En el análisis de coherencia se evaluará la relación entre los objetivos y los problemas definidos, los recursos utilizados, la estructuración de los mismos y las sinergias y contradicciones con políticas externas que pudieran ser concurrentes.

Por lo tanto, los objetivos específicos serán (i) Describir la política pública de acceso a la Educación Superior, para el caso FACEyS – UNMDP (ii) Relevar la existencia de diagnósticos del problema en Argentina (iii) Analizar los referenciales de política pública dominantes en la materia (iv) Evaluar la racionalidad de la política pública mencionada (v) Evaluar la coherencia de la política pública mencionada.

### *Aspectos metodológicos.*

El diseño metodológico para hacer operativos dichos objetivos propone un abordaje con herramientas básicamente cualitativas. A partir de dicho enfoque, mediando la revisión de contenido de Leyes, Ordenanzas y documentos públicos varios, se busca delimitar la política pública objeto. Mediante entrevistas abiertas en profundidad se pretende abordar los elementos necesarios para poder estructurar la política pública y acceder a los elementos omitidos en los documentos revisados. Por último, mediante el Enfoque del Marco Lógico, se pretende estructurar los principales elementos de una política: los insumos, las actividades y los resultados u objetivos esperados

La lógica del enfoque entiende que, la ejecución de todo proyecto, es la consecuencia de una serie de acontecimientos que tienen que tener necesariamente una relación causal. A su vez, incorpora los factores externos al proyecto o política de forma tal de poder tener una visión comprehensiva del proceso. De tal modo, una vez concluido el análisis, el Enfoque del Marco Lógico permite desmenuzar la relación lógica (Causas - Problemas -Efectos), y su espejo en positivo (Medios - Objetivo - Resultados).

El presente trabajo se estructura en siete capítulos. Siendo el presente el I, en el II se presenta el marco teórico el cual encuadra la presente investigación en una serie de definiciones sobre los conceptos de Estado, Políticas Públicas y Evaluación. En el III se describe la política de acceso a la educación superior en los niveles Federal, Universitario y de Facultad, auscultando en sus cambios a través del tiempo desde el año 1992 a la fecha. En el IV capítulo se construye el enfoque del marco lógico de la política objeto a través de sus cuatro herramientas: el análisis de involucrados, el árbol de problemas, el árbol de objetivos y el análisis de estrategias. Por último se estructuran los elementos de la política, incorporando los factores externos en la matriz del marco lógico. En el V capítulo se analizan los cambios en el referencial dominante de la política pública objeto de evaluación, con el objetivo de encuadrar y comprender con mayor profundidad las raíces de la los instrumentos legales analizados. En el capítulo VI se analizan los resultados del análisis, estructurando el mismo en las categorías determinadas en el marco teórico: análisis de relevancia, pertinencia, coherencia interna y coherencia externa. Finalmente en el capítulo VII se presentan las consideraciones finales y las propuestas de mejora.

## Capítulo II - Marco Teórico

En el presente capítulo se desarrollará el marco teórico construido para poder pensar la evaluación del diseño de las políticas públicas en términos generales. También, se hará foco en conceptos necesarios para poder conceptualizar la presente evaluación: el diseño de la política de acceso a la Educación Superior para el caso de la FACEyS.

En primer término, es necesario conceptualizar la naturaleza del Estado, el que se nos muestra como un “repertorio de imágenes desordenadas” (Jobert B, 2004, p. 3). Luego desarrollaremos una conceptualización de las políticas públicas, derivada de esta misma concepción de Estado, para luego pasar a desarrollar la evaluación de las mismas como campo aplicado de las Ciencias Sociales y a la evaluación de diseño en particular.

Dicho orden no es antojadizo, sino que lleva implícita una jerarquización epistemológica y política. La evaluación de políticas públicas, como campo aplicado de las Ciencias Sociales, no está exenta de las diferentes lecturas ideológicas que hay sobre el Estado y las políticas públicas. Es así que, una vez tomado un necesario recorte de las definiciones consideradas apropiadas sobre el concepto de Estado, es que se pueden derivar conceptos nodales sobre el resto de las categorías de análisis.

### **A. Conceptualización de Estado**

En el presente trabajo haremos hincapié en los aportes que desde la Ciencia Política se hicieron al momento de definir al Estado. Entenderemos al mismo como una construcción histórico-social, ya que dicho enfoque lo consideramos crítico, sistémico y útil para el estudio del diseño de las políticas públicas

Al momento de encontrar una conceptualización del Estado, Aldo Isuani esquematiza en tres grandes ramas las teorizaciones hechas en el campo de la Ciencia Política, para luego poder encontrar enfoques que son mixturas de estas tres vertientes.

El mismo sintetiza estas ramas en aquellas que definen al Estado “a) como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno b) como una dimensión de la sociedad, cubriéndose u oponiéndose a otras dimensiones sociales c) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción” (Isuani,1984, p. 2)

En la primera categoría se agrupan las concepciones más clásicas que emparentan el concepto de Sociedad con el de Estado, entendiendo a este como el modo de existencia de las mismas en algún punto de su desarrollo histórico. Forman parte de este gran concepto las teorizaciones de los contractualistas como J.J. Rousseau, T. Hobbes y J. Locke, los cuales plantean una formación de “abajo” hacia “arriba”, donde el Estado surge de un pacto entre los ciudadanos como modo de regular la vida social.

Según Isuani (1984), también lo forman las teorizaciones que realiza Max Weber, quien introduce el concepto de dominación. Se define a la dominación como la probabilidad de que una orden impartida por un individuo o colectivo sea obedecida por un grupo de personas. Es una forma de entender a la Sociedad constituida en Estado, pero construido desde “arriba” hacia “abajo”. Esta concepción se define por los medios estatales y no por sus fines, indicando tres como fundamentales para la constitución del mismo: el monopolio legítimo del uso de la fuerza, el control de los elementos materiales de administración y la definición de un territorio donde ejercer soberanía. Así, se comparte con los contractualistas la concepción de la Sociedad *devenida* en Estado, pero se diferencia en la génesis de esta relación.

En la segunda categoría se encuentran las concepciones que entienden al Estado como una dimensión de la Sociedad, que entra en relación con las demás dimensiones sociales: siendo la Familia y la vida civil las otras dos grandes facetas de la misma.

Con el surgimiento del capitalismo, crecen tanto la dimensión individual de los seres humanos como la desigualdad entre ellos. Es así que esta concepción, que tiene a Hegel como su máximo exponente, sintetiza a la dimensión Estado como separada del resto de las facetas sociales.

En esta concepción, el Estado es el momento de síntesis social que trasciende el momento individual, integrándolo, pero coexistiendo con este. Así, es que se da una relación Sociedad civil – Estado que luego derivara en otros estudios, útiles al momento de definir las políticas públicas.

En la tercera categoría se encuentran aquellas concepciones que definen al Estado como un aparato de dominación en relación al concepto de *clases sociales*. Nos referimos a los estudios hechos por los autores del marxismo, entre ellos a F. Engels, V. Ulianov y el propio K. Marx.

Las anteriores categorías no dejan de definir al Estado en relación a una serie de individuos homogéneos, iguales, devenidos en ciudadanos. Como se mencionó previamente, la consolidación de un sistema capitalista mundial en los siglos XVIII y XIX, rompía en los hechos con esta teorización. La concepción marxista parte de la definición de la desigualdad entre clases sociales para entender el Estado.

Así, la separación del Estado con la sociedad civil, se da sin entender a los representantes como surgidos del “interés común” que llevan implícitas las anteriores concepciones. Estos representantes son entendidos como conductores de un Estado y un Gobierno, portadores de intereses particulares de clase. Y por ello se forma el Estado como un aparato separado de la Sociedad con el objetivo de su dominación. Este aparato es entonces caracterizado por sus instrumentos de dominación, entre los cuales los autores definen a las Fuerzas Armadas y la burocracia como los más sobresalientes.

Esta tercer categoría nos trae definiciones útiles al momento de estudiar las políticas públicas. *La noción de clases sociales, basadas en una serie de desigualdades, será un concepto que facilitará el análisis de las políticas públicas. Por otra parte, la noción del Estado como un aparato conducido por un grupo particular, derivará en los estudios sobre los actores claves de las políticas públicas.*

En la hibridación posterior de estas tres categorías, Isuani (1984) resalta los estudios hechos por Nicos Poulantzas. Estos contienen elementos útiles para el presente trabajo. Isuani señala a la concepción de Poulantzas como una combinación de la segunda y la tercer categorías señaladas previamente; es decir entender al Estado como mixtura entre dimensión de la sociedad y aparato de dominación de una clase en particular. El autor señala que se incorpora la idea del Estado como una estructura de la sociedad cuyo objetivo es mantener la *cohesión social*. Así, los límites del Estado son difusos ya que no solo el Ejército y la burocracia son sus componentes sino también la Iglesia, los medios de comunicación, los partidos políticos, las asociaciones civiles forman parte al aportar a una cohesión social determinada. Esto rompe en parte con la concepción marxista del Estado como un aparato de dominación completamente separado de la Sociedad civil.

Por último, señala que la versión última de esta concepción señala al Estado no tanto como una estructura sino como una “relación de fuerzas entre clases sociales que condensa, se materializa en instituciones o aparatos” (Isuani, 1984, p.14)

Tomando elementos de las tres categorías, el estudio de Bruno Jobert (2004) acerca del Estado, afirma que, este en acción es la política concatenada a través de otros medios y sobre otras escenas. Es la construcción y la puesta en práctica de un conjunto de normas dirigidas a lograr una determinada *cohesión social*. Así, esta concepción rompe con el enfoque clásico del Estado apoyado sobre dos conceptos que la observación empírica permite cuestionar: el principio de instrumentalidad de la burocracia y el principio de la exterioridad total del Estado frente a la sociedad civil. Así, esta concepción política del Estado toma un fenómeno fundamental que caracteriza a los mismos: el hecho de la interpenetración en aumento del Estado y la sociedad.

En resumen, esta concepción introduce el principio de interpenetración del Estado y los actores sociales, y a su identificación como parte fundamental del análisis. Afirma la idea de que las políticas públicas se llevan adelante a través de un sistema de representación social. E introduce, con una gran potencia explicativa, el concepto de ***Referencial de las Políticas Públicas***. (Jobert, 2004)

Este concepto plantea la idea de que toda acción social conlleva necesariamente una operación de definición de la realidad, la que a la vez es *constitutiva del actor social* y determina su conducta. Nuevamente se ve la interacción Estado – Sociedad civil.

Por otra parte, toda acción social implica la selección de un conjunto de hechos significativos y la ocultación simultánea de otros fenómenos considerados como residuales o marginales. Estas interpretaciones son construidas en función de valores y de símbolos que orientan la investigación de los hechos y las estrategias de los actores.

Este concepto es acompañado por otros autores como Nerio Neirotti (2012), el cual afirma que en toda política existe un referente de la misma. Dicho referente puede o no estar explicitadas en los objetivos, pero funciona como una suerte de horizonte de valores, estado deseado de la realidad, al cual lo estructuran los actores con capacidad de fijar políticas.

En síntesis, el referencial de las PP es el proceso de modelización de la realidad social, el cual incluye:

- El modo de interpretar las causas de los problemas
- Los valores a resguardar en la intervención pública

- Los principios de acción que orientan la política pública

Es por ello que la lógica de conducta de las políticas deben ser considerada de forma distinta desde que se pone el acento sobre las representaciones sociales que los estructuran en sus disputas. Es en esta disputa en la que se condensa un intento de cohesión social de todo Estado y la interrelación entre este y Sociedad Civil. A esta concepción a los fines del presente trabajo la denominamos *concepción holística del Estado*.

## **B. Conceptualización de Políticas Públicas**

### *Definiciones generales*

El análisis de las políticas públicas ha ido evolucionando a través de las décadas, y ha mutado conforme lo fueron influyendo distintos campos del conocimiento. Según Y. Surel (2008), el análisis de las políticas públicas se empezó a separar de su tronco original, las ciencias de la administración, y empezó a integrar aproximaciones desde la ciencia política, la sociología y aun de la antropología.

En el presente trabajo se definen, en consonancia con la *concepción holística del Estado*, a las políticas públicas desde estos últimos aportes señalados.

Con dichos aportes es que se llega a la noción central que se define como *el carácter valorativo y político del núcleo duro de definiciones de las políticas públicas*. Se entienden estas como un patrón de comportamiento a lo largo de cierto tiempo, que se traducen en un conjunto de acciones sistemáticas, intencionales, medianamente coordinadas y orientadas al cumplimiento de un objetivo de gobierno (Aguilar Villanueva, 2008). En el carácter valorativo se incluye explícitamente las creencias las cuales suelen plasmarse en la Constitución política, convenios internacionales, planes generales de gobierno y en las creencias científico-técnicas que determinan la factibilidad, eficacia, eficiencia de las políticas.

Por ello es que se permite entender de una forma crítica también al diseño de políticas públicas, como un proceso radicalmente distinto al que las teorías clásicas afirman; entendiendo estas como *un momento de la tensión política global*, producto de un proceso político, alejando el foco del proceso burocrático.

Dada esta inscripción en la tensión política, debemos señalar, que el proceso de diseño de las políticas públicas es a veces un proceso consensual, basado fuertemente en evidencias pero no siempre es de esa manera. Las más de las veces

es un proceso tenso, con discrepancias sobre objetivos sociales y modos de alcanzarlos, acceso dispar a los ámbitos de producción de evidencias, decisión administrativa y ejecución de las políticas. Esto obliga a negociaciones y ajustes mutuos entre actores sociales permanentemente.

Entendida esta definición básica, es que Surel aporta también una esquematización analítica para las políticas públicas, que retoma los conceptos de Bruno Jobert, complementándolos así como criticando sus límites. Retoma de Jobert la definición de las políticas públicas en relación con su capacidad cognitiva y de construcción social de la realidad; o lo que definiremos posteriormente como *función intelectual de las políticas públicas*. Pero también cuestiona la esencialidad que se le da al concepto de Referencial, particularmente en momentos de crisis de representación de actores o de las mismas políticas. En estos casos se plantea la existencia de *políticas sin referencial*. (Surel, 2008)

Así, se define a las políticas públicas en función de sus elementos constitutivos, distinguiéndolos por el grado de abstracción de las imágenes y normas consideradas:

- a) Principios metafísicos: son las imágenes más generales de categorización y definición de la realidad. Son concepciones generales que funcionan como paradigmas de conocimiento y limitan el campo de lo socialmente legítimo, durando por lo general grandes periodos de tiempo y funcionando como hegemonías culturales. Ejemplos de estos son la protección de los derechos del hombre, o el valor de la educación como factor de desarrollo.
- b) Hipótesis de acción: son los axiomas de acción pública que permiten hacer operativos los principios metafísicos, dándole a los mismos una orientación lógica y racional. Estas hipótesis funcionan delimitando lo que es deseable y no deseable hacer, en función de alcanzar las imágenes previamente dadas. Dado el principio del valor de la educación surgen las hipótesis de acción: desarrollar experticia estatal para la misma, garantizar educación para todos los ciudadanos.
- c) Metodología: La metodología hace referencia a la estrategia delimitada para hacer operativas las hipótesis de actuación. Así como en el campo del conocimiento científico, estas metodologías a su vez están determinadas por los paradigmas construidos por los dos elementos desarrollados previamente. Aplicar este nivel al campo de las políticas públicas implica definir cuál será el



tipo de relación que tendrá el Estado con los actores involucrados en la política: de concertación, de coerción, tipos de movilización legitimados, etc.

- d) Instrumentos y herramientas: Estos son los que completan y hacen realidad según una metodología particular los principios y normas que forman el sustrato cognitivo del paradigma. En términos concretos son las operaciones prácticas usadas para llevar adelante una política pública: votar una ley, asignar presupuesto, creación de institución, etc.

Por último, es necesario aclarar, que la relación entre las cuatro categorías de análisis no es jerárquica ni unívoca. Así, un cambio en un instrumento (pasar de consensuarlo por ley a emitir un decreto) puede significar una ruptura en el resto de los elementos de la política.

Dados estos elementos, se comprende que esta categorización es meramente analítica, la distinción hecha aquí entre los diferentes elementos constitutivos de una política pública en la práctica se confunden, sus límites son difusos e interactúan entre ellos.

#### *Funciones de las políticas públicas*

A su vez, esta concepción deriva **funciones** de las políticas públicas. Como asegura Jobert (2004), las políticas públicas tienen una *función decisora* más visible y a su vez una *función intelectual*. La primera es entendida en el sentido más clásico de la decisión concreta a tomar: prohibiciones, legalizaciones, ordenamientos, requerimientos, afectaciones de recursos etcétera, mientras que la función intelectual la caracteriza como una acción más significativa que la primera que se situará más bien en el nivel de las representaciones claves que orientan los comportamientos día a día.

Otra función nodal de las políticas públicas es la capacidad de *dotar de coherencia* a la acción estatal.

Han sido estudiados modos y posibilidades de llevarla adelante, desde los primeros estudios de la Administración y la Sociología. Dahl y Lindblom (1953), estudiando a Max Weber, afirman que existen cuatro tipos básicos de control y coordinación de las operaciones.

El más simple es la *jerarquía*, el control del comportamiento por la sujeción a la autoridad. La centralización de la toma de decisiones garantiza la coherencia, pero se

advierte que es posible solo para operaciones simples. La segunda es la coordinación mediante *rutinas o procedimientos*, también posible para operaciones simples y con un poder fuertemente concentrado. En este caso no se controlan las operaciones sino la evidencia de cumplimiento, manteniendo la centralización de la planificación y de las decisiones. La tercera es la *internalización de los fines* por parte de los ejecutores, proceso más complejo pero preparado para operaciones de mayor envergadura. Cuando se comparten los fines, convergen los comportamientos y se articulan medios, productos y resultados. Por último, la *interacción directa* es el modo en que planificadores y ejecutores acuerdan decisiones y contribuciones al proceso; de este modo la coordinación no es un diseño sino un proceso constante. (Dahl y Lindblom, 1953)

Con el avance de los estudios se ha auscultado en enfoques de planificación más modestos en sus requerimientos, con una mejor lectura de la realidad que los circunda, en especial al momento de pensar el diseño de políticas públicas en sociedades como las anteriormente descritas. Entre ellos, se viene rescatando el concepto de **gobernanza**. La gobernanza se enfoca en los mecanismos no coercitivos de coordinación social, permitiendo pensar una coordinación en un contexto de poder fragmentado, e impulsa el estudio de los instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, procedimientos que regulan y guían un proceso de desarrollo. Excede las relaciones jerárquicas del Estado y amplía el concepto de política pública a la coordinación por el sector privado y social; definiéndola como una capacidad que se manifiesta en acuerdos y convergencias en las que se manifiestan diversidad de objetivos, estrategias y recursos movilizables. (Scheick, 2003)

### **C. Conceptualización de la Evaluación**

#### *Definición de evaluación*

En este punto de las definiciones, es necesario conceptualizar a la evaluación de las políticas públicas como un “área de investigación aplicada, cuya 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” (Osuna, 2000, p. 2)

Se puede agregar a esta definición, los distintos tipos de evaluación al afirmar que esta “Es 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” (Rossi y Freeman, 1993, p 3). De este modo, se desagrega a las políticas públicas en sus distintas fases y se incorpora la noción de que la evaluación tiene un rol específico en cada una de ellas.

María Bustelo Ruesta (2001) realiza, en su tesis doctoral, una interesante desagregación de las distintas definiciones sobre la evolución de políticas públicas. Asegura que son centrales las nociones de: política pública como objeto, del juicio crítico y sistemático como procedimiento, de la evaluación del mérito y del valor de la intervención; y de la función de la evaluación de rendir cuentas y/o mejorar la intervención pública.

En estas definiciones se incluye en el objeto de estudio a todos los niveles de intervención pública, bien sea en forma de políticas globales o una unidad de análisis menor como planes, programas y proyectos. Asimismo como también hacen los autores previamente citados, se incluye todas las fases de desarrollo de una política pública: *su diseño, su ejecución y sus resultados e impactos*.

En segundo término, es necesario hacer hincapié al momento de definir la evaluación de políticas públicas, al carácter sistemático, mediante herramientas científicas, de la valoración de la intervención social. No existe evaluación sin valoración, ni valoración crítica sin herramientas científicas. Por otro lado, se distingue la evaluación del mérito y del valor, siendo el mérito las cualidades intrínsecas de una intervención, mientras que el valor tiene una relación con el contexto en el que actúa. Una política pública se define como valiosa en la medida en que tenga un impacto positivo en el contexto en el que es llevada adelante; así puede ser meritoria pero no valiosa una política extemporánea o sin una adecuada lectura de la realidad. (Bustelo Ruesta, 2001)

Por último, se incluye a la función de la evaluación en relación a su incidencia en la política. Existen en el campo de la evaluación las evaluaciones formativas y sumativas. Las formativas son aquellas que tienen por objetivo mejorar el objeto evaluado mientras que las sumativas tienen como objeto suministrar información para decidir sobre el inicio o continuidad de una determinada política pública. (Osuna, 2000). Así, se afirma que las evaluaciones, desde la óptica formativa, son un medio para apoyar a los implicados en la política pública. **La evaluación debe ser entendida como un proceso para aprender y mejorar la política pública.**

### *Enfoque de evaluación*

Otra dimensión que ha tenido un largo desarrollo en la teoría de la evaluación es la del enfoque de esta, o en resumidas cuentas QUE y COMO evaluar.

En primer lugar es útil señalar que las definiciones en el enfoque de evaluación, están acompañadas con la concepción de las políticas públicas definidas en el acápite anterior. En tal sentido, es que la evaluación de políticas públicas ha transcurrido por los momentos de discusión teórica en consonancia con las definiciones sobre el Estado y las políticas públicas. Para ello, Neirotti (2012) identifica tres momentos históricos de la evaluación de políticas:

- En el marco de la planificación normativa de tipo desarrollista (1950 – 1970)
- En la línea de las reformas del Estado orientadas por el Consenso de Washington (1970 – 2000)
- En la etapa del retorno del Estado. (2000 - )

Nos concentraremos en caracterizar esta última etapa que es la que atañe al presente trabajo. En primer lugar, es necesario afirmar como se ilustra, que algunas condiciones para el nuevo marco de la evaluación se dieron en la segunda etapa, capitaneada por el Consenso de Washington. En dicha etapa se avanzó en la institucionalización de la evaluación, en la formación de recursos humanos y en el apoyo gubernamental e internacional a la práctica y la investigación en evaluación. (Neirotti, 2012)

Pero en la actual etapa que podemos afirmar como “pos liberal” la región se encuentra ante el desafío de generar nuevos enfoques de evaluación, en el marco de otras modalidades de Estado y políticas públicas, atento a una sociedad más movilizadora.

En primer lugar, el autor afirma que “la atención puesta a la dimensión política de la evaluación se refleja en la mayor emergencia de propuestas de análisis y mapeo de actores y en la inquietud por los aspectos institucionales, culturales e identitarios de los grupos sociales en la evaluación

En cuanto al derrotero de enfoques, Bustelo (2001) los sintetiza en 7 grandes ramas de enfoques, a saber:

- Enfoque de evaluación por objetivos
- Enfoques experimentales de evaluación

- Enfoques orientados a la toma de decisiones
- Enfoque centrado en el cliente
- Enfoque centrado en el consumidor
- Enfoque orientado a la utilización
- Enfoques participativos

A los fines de determinar el enfoque de evaluación, es necesario tener en cuenta las definiciones conceptuales que sobre Estado y políticas públicas hemos señalado relevantes de la bibliografía al respecto.

Así, recordamos que entre los factores sobresalientes para el diseño de las políticas, se destaca a las creencias valorativas como sustrato de las expectativas y objetivos sociales. También define a las creencias científico-técnicas como andariveles por los que discurre lo *posible* y quiénes son los actores con las credenciales suficientes para producir los objetivos deseados. (Aguilar Villanueva, 2008).

Es desde estas mismas bases de las políticas públicas que se inserta una dimensión importantísima para analizar: el conflicto o la puja por la capacidad de dar estas definiciones de la realidad y de los objetivos sociales.

Es por ello que nos abocaremos a definir solo dos enfoques de todos los enumerados, pensándolos como dos extremos del derrotero teórico en este campo: el enfoque de la evaluación por objetivos y los enfoques participativos.

El enfoque de la evaluación por objetivos fue uno de los primeros enfoques desarrollados, que se limitaba a comprobar si existía congruencia entre los objetivos explicitados por las políticas públicas y sus resultados. Por tanto, trataba de cuantificar de alguna manera el grado de cumplimiento de los objetivos. (Bustelo, 2001)

Es muy usual pensar en el esquema técnico-económico donde los proyectos (en este caso, políticas públicas) serían fácilmente evaluables, dadas una serie de objetivos, productos expresados y costos fiscales identificados. Así, la evaluación sería muy sencilla. Pero este enfoque tiene, en principio, una imposibilidad fáctica dado que la mayoría de las políticas no especifican los objetivos de forma clara y precisa, e incluso persiguen objetivos contradictorios o al menos no necesariamente convergentes. (Osuna, 2000).

Además dadas las definiciones sobre el Estado y las políticas públicas precedentes esto no es tan sencillo de analizar, así como se puede incursionar en análisis de mayor riqueza. Es por ello que son los Enfoques Participativos, una de las ramas más actuales y necesarias en el campo de la evaluación.

Bajo el enfoque utilizado acerca del Estado y las políticas públicas, el enfoque de evaluación abarca fundamentalmente *la determinación de los actores sociales en juego* así como los efectos que estos tienen en las políticas. Asimismo, si se evaluara los resultados e impactos, también resulta necesario complementar el análisis de *estos con un análisis de mayor envergadura de sus efectos sobre la representación de los actores*.

Estas definiciones implican una superación de modelos jurídicos y técnico-económicos no de la Evaluación sino de la misma concepción del Estado. El primero es, según el esquema weberiano, aquel que considera al marco jurídico instituido como toda fuente de legitimidad de los poderes públicos y, por derivación, la evaluación se limitaría al control de la regularidad y legalidad. En el modelo técnico-económico se considera a las referencias científico-técnicas como la base de la legitimidad de las actuaciones, por tanto la evaluación tiende a la descripción estadística de las actuaciones.

Como sugiere Bustelo basada en otros autores “estos modelos pueden ser adecuados a la hora de analizar políticas rutinarias con un alto grado de formalización (...) pero distan de resultar apropiados en el marco de las iniciativas para hallar soluciones a un problema social nuevo “. (Bustelo Ruesta, 2001, p. 107)

#### *Fases de la política pública*

En este acápite se conceptualizan las evaluaciones de acuerdo a la fase de la política pública en la que se realizan. Estas pueden ser realizadas ex ante, durante su ejecución, o ex post. Las evaluaciones intermedias, o “durante su ejecución” consisten en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados. Logrando capacidad explicativa acerca de las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Según Osuna, “Las evaluaciones intermedias se expresan sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa” (Osuna, 2000, p. 20).

En cuanto al uso o finalidad de la evaluación, ha sido desde sus inicios, una de las funciones de la evaluación la de aportar a la racionalización de la toma de decisiones públicas. La evaluación es un proceso por el cual se obtiene información sistematizada acerca de la política pública que *puede* ser usada al momento de tomar decisiones y juzgar entre distintas alternativas.

También Neirotti (2012) advierte sobre la necesidad de prestar una mayor atención a la comunicación y el uso de los resultados de la evaluación en el nuevo enfoque evaluativo mencionado anteriormente. Y para ello es imprescindible desarrollar adecuadas estrategias que tengan en cuenta los valores e intereses de los diversos actores involucrados en la política pública.

#### **D. Conceptualización de la Evaluación de Diseño**

Definidos ahora sí, los rasgos fundamentales de la evaluación de políticas públicas, es necesario adentrarse en los conceptos nodales de la evaluación específicamente del *diseño* de las políticas públicas.

Los conflictos sociales contemporáneos, la revolución tecnológica que lleva consigo el acceso a toneladas de información des-territorializada e instantánea y el crecimiento de proyectos de vida alternativos. Esta serie de factores ha generado sociedades crecientemente fragmentadas, movilizadas y polarizadas, las cuales necesitan de ingentes esfuerzos para generar una nueva cohesión social, fin último de todo Estado (Jobert, 2004)

En particular en América Latina, el cambio de clima de época que abandonó los preceptos neo liberales luego de crisis sociales inéditas en la región; junto a condiciones externas extraordinariamente favorables han generado una ventana para crear nuevas políticas públicas. (Nogueira, R.M. 2010)

*Es en ese contexto de una nueva oportunidad de diseñar políticas públicas que cobra más relevancia la calidad del mismo.*

Pero la evaluación de diseño no ha sido la rama más explorada de la evaluación. Los primeros esfuerzos fueron puestos en las evaluaciones de impacto, en consonancia con las conceptualizaciones de las Políticas Públicas previamente mencionados. A medida que avanzaron los desarrollos más integrales de la evaluación, se definió más claramente la evaluación de diseño.

Podemos diferenciar esta como la mayoría de la bibliografía lo hace de la evaluación de gestión y de la evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas, las cuales difieren sustancialmente en el enfoque y la metodología utilizados.

### *Definiciones generales*

La evaluación de diseño podemos iniciar definiéndola como la evaluación que determina **la bondad de la lógica de la intervención**, analizando “puertas adentro” la racionalidad de diagnóstico y objetivos y, “puertas afuera” la coherencia entre los distintos instrumentos de una intervención como con el resto de las políticas públicas en curso. (Bueno Suarez y Osuna Llaneza, 2013)

En cuanto a la evaluación “puertas adentro”, la misma intenta asegurar que exista una investigación diagnóstica previa a llevar adelante una política pública así como su bondad; clarificando y mejorando las bases de análisis que dan origen a la intervención. También evalúa la estimación de la población objetivo de la intervención y la claridad y estructuración de los objetivos. “Puertas afuera” la misma se concentra en la coherencia interna de la política como en la externa. En la interna evalúa las relaciones Problemas – Objetivos y Objetivos – Medios, así como la definición, estructuración y jerarquización de los objetivos. En la externa evalúa la correspondencia de estrategias con Políticas Públicas concurrentes en tiempo y población objetivo.

La evaluación de diseño también se define como la evaluación que realiza un análisis crítico de **los elementos que justifican la necesidad de la intervención y como esta se articula** (Osuna, 2000)

En este sentido, la evaluación de diseño se abre en componentes para asegurar entre otras cosas que haya una *clara definición del problema*, que esta esté basada en un buen análisis de la realidad, que las metas y objetivos estén correctamente definidos y jerarquizados. También evalúa la relación entre los problemas y los objetivos, si existe una coherencia entre la concepción del programa y la filosofía de la institución que lo lleva adelante, y si están definidos claramente los aspectos operacionales de la política: recursos, metodología utilizada, mecanismos de información y seguimiento. (Ruesta Bustelo, 2001)

*En suma*, el análisis se divide en dos grandes componentes: la evaluación de racionalidad y la evaluación de coherencia.



### *Evaluación de racionalidad*

La evaluación de racionalidad comprende los elementos anteriormente mencionados como de “puertas adentro” del evaluando. Cuando se hace referencia a la evaluación del diagnóstico realizado y de la identificación de la población objetivo se la identifica como el análisis de relevancia de la política. Y cuando se hace referencia a la definición, jerarquización, estructuración y coherencia de los objetivos se denomina a este análisis de pertinencia de la política.

### *Relevancia*

En cuanto a la primera es crucial la identificación de cuál es la *definición del problema*. Se analiza el diagnóstico y las relaciones de causas-problemas-efectos no solo para asegurarse una mínima seriedad en el diseño de la intervención pública, en la medida que este respaldado por un estudio de la realidad; sino también porque este expone los orígenes de la catalogación de un *fenómeno social* como *problema* y cuáles son los *efectos indeseados socialmente*. Esta construcción que está sujeta a múltiples y variadas valoraciones subjetivas será la base sobre la que se sostiene la lógica de la intervención.

Llegado a este punto es preciso señalar que los mismos autores indican la necesidad de acudir a la Teoría del Problema que sustenta la realización de una cadena lógica Causas – Problemas – Consecuencias. Como dice nuevamente Carlos Bueno, estas relaciones tienen virtudes inocultables como es la de poder tener una visión simplificada de la realidad para intentar explicarla y contrastar hipótesis; virtud y defecto de todo modelo explicativo. También permite pensar esquematizadamente los problemas sociales de forma de poder explicar con lógica, coherencia y síntesis los mismos. Asimismo también son evidentes las limitaciones, entendiendo como señala Carmen Vélez (2007), que estas abstracciones muestran una realidad simplificada y rígida que no se condice con la lógica social en la cual las más de las veces convergen múltiples factores. Es por ello necesario incluir esta problemática en las herramientas de evaluación para arribar a más confiables conclusiones.

Por otra parte, la identificación de la población objetivo tiene una gran relevancia en relación con la identificación del impacto potencial de una política, con la estimación de los recursos necesarios para llevarla a cabo y hasta para hallar objetivos ocultos. El análisis se centrará en juzgar si existe infra o sobreestimación de la población objetivo, pudiendo proponer medidas correctivas del diseño. Así, luego del análisis de la

población objetivo, políticas categorizadas como insostenibles fiscalmente pueden convertirse en sostenibles, políticas con escaso impacto pueden mejorar sustancialmente este aspecto, o políticas que eran meramente enunciativas pueden verse así a la luz de la inexistencia de una población objetivo relevante.

### *Pertinencia*

Por último, la evaluación de racionalidad incluye el análisis de pertinencia, el cual es el que se centra en realizar un juicio crítico sobre la formulación de los objetivos de la política. En el mismo se deben delimitar, clarificar y estructurar los objetivos para de este modo poder definir con precisión que faceta del problema enunciado se pretende solucionar (Bueno Suarez y Osuna Llaneza, 2013). Este análisis, por su complementariedad, se encuentra también en otros autores como parte del análisis de coherencia interna de la evaluación, pudiendo tomarse parte del mismo como un juicio acerca de las sinergias y contradicciones de la intervención pública.

El análisis de pertinencia tiene como objetivo en primer término poder evaluar la relación entre los objetivos y la problemática previamente definida. Como ya se ha definido, los problemas sociales se descomponen en la cadena lógica Causas-Problemas-Efectos. Así, en este análisis se pretende poder enjuiciar si hay correlación entre la problemática y los objetivos. Particularmente se pretende concluir que parte de la cadena lógica pretende atacar, para así poder determinar si estamos ante una política que ataca las causas del problema, las dimensiones caracterizadoras o las consecuencias del mismo.

En segundo término, la clarificación y delimitación de los objetivos permite por un lado brindar una mayor orientación a los gestores de la intervención pública y por otro hallar ciertos vicios muy comunes en ella. Carlos Bueno enumera, entre otros, la voluntaria falta de operativización de los objetivos por parte de las autoridades; para no enfrentar eventuales costos políticos ante falta de cumplimiento o para tener una amplia capacidad de gestión de instrumentos financieros orientados por objetivos. También la presencia de objetivos ocultos los cuales a veces pueden ser no solo contradictorios con los enunciados sino también convertirse en objetivo principal; la intención de ocultar en qué medida funciona la intervención pública, ocultando de este modo la referencia de evaluación de la misma.

## *Evaluación de Coherencia*

### *Coherencia Interna*

Según Osuna (2000), la evaluación de la coherencia interna es un juicio acerca de la jerarquización de los objetivos y de la correspondencia entre estos y los problemas definidos. Para otros autores como Bueno, en ella también se incluye un análisis de coherencia entre los objetivos formulados y los medios dispuestos para la intervención. La evaluación de coherencia interna como se ha señalado previamente, suele compartir elementos con la evaluación de pertinencia. Según los autores que se tomen se clasifican ciertos análisis en una u otra.

En cuanto a la jerarquización de objetivos, es necesario definirla como el análisis que permite identificar los objetivos globales y la cascada de objetivos específicos que de esta se desprende; así como el juicio acerca de las posibles sinergias e incoherencias entre los mismos (Osuna, 2000). Diferenciándose en este punto del análisis de pertinencia, en esta faceta de la evaluación se concentran los esfuerzos en analizar las interrelaciones entre los objetivos y no su definición, acotación, etcétera. En el mismo, Bueno y Osuna señalan que es necesario incluir tanto los objetivos explícitos como los implícitos que hayan surgido en los análisis previos; a fin de poder emitir un juicio comprensivo sobre la política.

Luego, este análisis se aboca, según los autores, a analizar la coherencia entre todos los elementos de la política pública. Para ello es necesario tomar la Teoría de la programación y la Teoría del cambio, que abren la comúnmente denominada “caja negra” de los procesos sociales, para explicar la lógica de la intervención.

Se toma de la teoría de la programación la concatenación entre Insumos – Actividades – Resultados – Objetivos específicos – Objetivo global, entendiendo a esta cadena lógica la guía para poder evaluar la coherencia entre estos componentes, partiendo del Objetivo global. En esta cadena de programación se intenta encontrar un modelo explicativo de *porque* se producirían los cambios en la intervención y lo alineada que esta la estrategia de intervención con el o los Objetivos globales. (Bueno Suarez y Osuna Llana, 2013)

Por último se incorpora al análisis el contexto externo con sus oportunidades y amenazas a la intervención en cuestión, retomando de la Teoría del cambio por la cual según “el mecanismo de cambio no es la actividad del programa sino la respuesta que la actividad genera en las personas” (Weiss, 1998, p. 57).

### *Coherencia Externa*

Por último la evaluación de la coherencia externa también emerge como uno de los rasgos fundamentales de la evaluación.

La coherencia externa tiene una gran relevancia en la actualidad de las políticas públicas. Dada la participación de diferentes niveles jurisdiccionales en un país federal como Argentina, cualquier política necesita de una coherencia en cuanto a marcos referenciales y objetivos sociales para llegar a sus objetivos. A su vez, según Peters y Savoie (1996) las condicionalidades impuestas por los esquemas de financiamiento limitan la capacidad de decisión y obligan a darle coherencia y coordinación a las políticas públicas.

En el análisis de coherencia externa se incluye el análisis de la tensión de la acción pública: la inevitable tensión entre los diferentes objetivos sociales y la necesaria complementariedad que tienen que tener.

En este sentido, se define a la coherencia externa como “el resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos” (Nogueira, R. M. 2010: 6)

Así, la coherencia se evalúa como *la capacidad de dotar de convergencia de impactos a las políticas y de este modo aumentar la correspondencia entre objetivos y resultados.*

Sin embargo, la coherencia externa encuentra límites y escollos que debe sortear a fin de ser realizado.

Esta es un objetivo deseado en las políticas, pero en el contexto de sociedades democráticas, con un alto grado de movilización y fragmentación como las contemporáneas, este no es un objetivo sencillo. Los modelos absolutamente “racional-deductivos” de toma de decisiones sólo son posibles en sociedades planificadas centralizadamente o plenamente consensuales.

La coherencia de la acción estatal es un complejo entretejido político de consensos momentáneos, dado que el poder en sociedades democráticas se encuentra segmentado en redes de actores con capacidad de impulsar, así como de vetar los

procesos de diseño y gestión de las políticas públicas. Aun con estos condicionantes, es dable analizar los arreglos institucionales y de gestión que hacen posible la coherencia externa. (Nogueira, 2010)

Según Osuna, metodológicamente también la coherencia externa se debe evaluar haciendo una comparación de la lógica de dos políticas que se quieran comparar, siguiendo la teoría de la programación, identificando sus Medios – Objetivos – Fines (la imagen en positivo de la problemática social) y sus Causas – Problemas – Consecuencias (imagen en negativo); y de ahí comparar la faz operativa de la política comparando Actividades, Resultados Esperados y Recursos o Insumos utilizados.

### **E. Conceptualización de la metodología: Enfoque del Marco Lógico**

Para poder analizar críticamente el diseño de las políticas, una de las metodologías utilizadas es la del Enfoque del Marco Lógico (EML). Esta es una metodología que busca estructurar los principales elementos de una política: los insumos, las actividades y los resultados u objetivos esperados los cuales como afirman Carella y Zanfrillo “se encuentran fuera del alcance inmediato del proyecto y la ejecución del mismo propenderá de forma significativa a su realización.” (Carella y Zanfrillo, 2006, p. 4)

La lógica del enfoque entiende que, la ejecución de todo proyecto es la consecuencia de una serie de acontecimientos que tienen que tener necesariamente una relación causal. A su vez, incorpora los factores externos al proyecto o política de forma tal de poder tener una visión comprehensiva del proceso. De tal modo, una vez concluido el análisis, el Enfoque del Marco Lógico permite desmenuzar la relación lógica (Causas - Problemas -Efectos), y su espejo en positivo (Medios - Objetivo - Resultados).

Su uso se remonta a las primeras evaluaciones hechas por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID) a finales de los años 60; y desde entonces se ha extendido su uso en los proyectos de cooperación internacional y en formulación y evaluación de políticas y programas públicos. (Vela, 1990)

Los puntos fuertes del Enfoque del Marco Lógico reconocidos por la bibliografía son que, básicamente por la metodología participativa y conductista, este enfoque asegura un análisis sistemático y lógico de los elementos claves del proyecto. También se plantean las preguntas fundamentales acerca del problema que se pretende atacar como también se analizan las debilidades del proyecto, brindando información crítica.

Por último, un uso amplio de este enfoque facilita la realización de estudios sectoriales comparativos de gran utilidad.

Como puntos débiles reconocidos por los mismos autores es la crítica general a los enfoques basados en objetivos, dado que por lo general los objetivos de las políticas no están explicitados con claridad y muy generalmente hay objetivos ocultos (Bustelo Ruesta, 2001). Este enfoque absolutiza los objetivos así como los factores externos que obviamente son cambiantes en el tiempo, lo que obliga a revisiones periódicas de la matriz. (Vela, G. 1990)

Los objetivos del EML son tanto internos como externos al mismo. En los internos busca clarificar los elementos constitutivos del proyecto: su objetivo y los insumos y resultados clave, pudiendo de alguna identificar indicadores del éxito o fracaso del mismo; si es que se pudiera clasificar esto de una forma binaria. También, hace un análisis de entorno del proyecto, útil para la toma de decisiones.

El Enfoque del Marco Lógico, según Carella y Zanfrillo (2006), cuenta con dos herramientas para analizar la situación de partida, y dos para analizar el horizonte deseado. Para el primero cuenta con el Análisis de Involucrados y el Análisis de Problemas. El Análisis de involucrados tiene como objetivo establecer claramente los actores clave de la política pública, cuya necesidad en el análisis ya fue profusamente analizado previamente. Así, intenta mapear su totalidad y auscultar sus intereses, los problemas percibidos y los recursos y mandatos requeridos, construyendo una matriz que sintetice la información relevada. El Análisis de Problemas es una técnica para definir con claridad la cadena Causas – Problemas – Efecto y su visualización en un diagrama explicativo. De este modo, se visualizan los problemas principales y sus derivados en forma de árbol, así como su relación causal.

Para analizar el horizonte deseado, el Enfoque del Marco Lógico utiliza el Análisis de Objetivos y el de Alternativas. El Análisis de objetivos ha sido desarrollado cuando definimos el análisis de pertinencia de toda evaluación de diseño. El EML lo que hace en particular, es tratar de llegar a una forma de diagrama de árbol, para emparentarlo como visión en positivo de la cadena Causas – Problemas – Efectos. En el Análisis de alternativas se identifican diferentes estrategias alternativas por cada uno de los objetivos que, si son ejecutadas, podrían contribuir a promover el cambio de la situación actual a la situación futura deseada. (Carella, Zanfrillo, 2006)

Por último, se resalta la necesidad de tener una metodología participativa en los talleres del EML. El equipo NORAD en su manual enfatiza la necesidad que participen las entidades financiadoras, las ejecutoras, los administradores, los gestores, los técnicos y a representantes de los beneficiarios. Esto generara una cooperación más acompasada y productiva en el futuro dada la participación.

#### **F. Estado del Arte.**

El presente trabajo toma como punto de partida los estudios realizados sobre el acceso a la Educación Superior en general y los estudios específicos sobre la Facultad de Ciencias Económicas en particular como parte de la teorización necesaria para pensar los objetivos de investigación, pero también como parte del instrumental de la evaluación propiamente dicha.

En principio es dable señalar que tanto globalmente como en la Argentina se han dado dos modelos ideales extremos de acceso a la educación superior, existiendo un sinnúmero de mixturas concretas que forman el gradiente entre: Limitación total de acceso y Acceso masivo a la educación superior. El primer modelo para lograr su cometido incluye una serie de limitaciones administrativas, económicas, pedagógicas, culturales y simbólicas tendiente a seleccionar a un pequeño número de ciudadanos a los que se les provee el acceso a la educación superior, con el objetivo explícito de garantizar la calidad de educación, existiendo a nuestro juicio una serie de objetivos implícitos que requieren un estudio en profundidad. El segundo modelo promueve una democratización del acceso al conocimiento a partir de un acceso a los estudios superiores y para ello plantea una serie de medidas con las mismas categorías que el primer modelo, tendiente a incluir a aquellas poblaciones que no acceden en el modelo limitacionista. Este modelo tiene los objetivos explícitos de robustecer el desarrollo económico y social a partir de una sociedad más educada, garantizar el acceso al derecho universal a la educación y achicar las brechas de desigualdad existentes en la sociedad basadas en condiciones económicas, raciales, de género y educativas.

En el campo de la evaluación de diseño de las políticas públicas quedo planteada la necesidad de evaluar el diagnóstico realizado por los gestores y su correspondencia con los problemas enunciados. En dicho diagnostico se debiera incluir tanto un análisis descriptivo de la realidad que la política pública desea abordar así como un análisis de las relaciones de causalidad.

Es por ello que se incluyen los siguientes aportes ponderados en la bibliografía específica con el doble fin mencionado: servir de punto de partida del presente trabajo

así como funcionar como diagnóstico a contrastar con el tomado en cuenta por los gestores al momento de diseñar la política de acceso a la educación superior de la Facultad.

En primer lugar es dable señalar que el caso argentino es una excepción en el modelo de acceso a la educación superior a nivel mundial. Gilli y Schulman (2010) aseveran esto en un trabajo en el que analizan el modelo de carreras de Ciencias Económicas y su correspondencia con el requerido por los organismos nacionales para la internacionalización de la Educación Superior.

En dicho estudio, relevan el caso de 32 Facultades de Ciencias Económicas públicas para el periodo 2007/2008 e informan que la mayoría de las Facultades posee algún tipo de condición para acceder a la educación superior tales como curso, taller, jornada introductoria o examen pero en un solo caso se trata de examen eliminatorio, reflejando la filosofía de no limitación de ingreso a las universidades públicas.

Ello es disonante con el concierto internacional según los autores, ya que señalan que de un relevamiento de Modelos Universitarios de Iberoamérica se encuentran similitudes en la región, pero que entre las diferencias se encuentra a la modalidad de ingreso, en la que la Argentina es el único caso que no presenta limitaciones.

En segundo lugar es preciso señalar los modelos de acceso a la educación superior y sus efectos. En este sentido, Porto, Di Gresia y Armengol (2004) que aborda la relación entre los mecanismos de admisión de los estudiantes y los rendimientos en la Facultad de Ciencias Económicas de La Plata, construyen un modelo que permite sacar conclusiones sobre cuáles son las variables explicativas del éxito académico de los estudiantes.

En la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP existe ingreso directo, con un ciclo de formación básica de tres materias, de cursada obligatoria. *Las estimaciones confirman un resultado obtenido en su estudio previo: los estudiantes con mejor desempeño en el ciclo de formación básica (febrero-julio), medido a través del número de materias aprobadas, tienen mejor rendimiento en el segundo ciclo (agosto-diciembre).* Siendo el desempeño en ese ciclo inicial un determinante de los logros académicos posteriores, así los autores plantearon si existe alguna forma alternativa, de menor costo, de organizar la admisión. Por ejemplo, si pudiera tomarse alguna prueba inicial en base a la que se pudiera predecir el desempeño en el ciclo inicial, se podría calcular la probabilidad de éxito de cada estudiante. La respuesta para la



pregunta es negativa: *el resultado de la prueba diagnóstica no es una variable significativa para explicar ni el desempeño en el ciclo inicial ni en el período siguiente.*

Las diferencias de rendimiento pueden reflejar, al menos en parte, el nivel de conocimientos adquiridos en la escuela secundaria, que se mide por el promedio obtenido en toda esa etapa educativa. Es una variable significativa, *resultando que los estudiantes con mayor promedio en la escuela secundaria son los que tienen mejor desempeño en la Universidad* –tanto para los que provienen de escuelas públicas como privadas, siendo mayor en éste último caso. El promedio de la escuela secundaria no tiene relación alguna con el resultado de la prueba diagnóstica. Esta concatenación de determinaciones configura una **problemática pedagógica** del acceso a la educación superior

A su vez, señalan como otros determinantes de la cantidad de materias aprobadas el sexo (mejor desempeño de las mujeres), la edad (mejor desempeño de los más jóvenes), la escuela secundaria (mejor desempeño de quienes provienen de escuelas privadas), la educación de los padres (mejor desempeño para aquellos con padres con niveles más altos de educación) y las horas de trabajo al inicio de los estudios (mejor desempeño de quienes trabajan menos horas). Estas variables determinantes configuran una **problemática social** de acceso a la educación superior.

También existen aportes específicos al estudio sobre el acceso a la educación superior en la Facultad de Ciencias Económicas de Mar del Plata. Hammond, Carroza y González Carella (2012) analizan el alcance de las políticas públicas de ingreso a la universidad. Retoman la problemática social que caracterizan Porto y otros para caracterizar los resultados de la política pública en relación a las características socioeconómicas de los estudiantes.

Como señalaremos en la descripción de la política pública, existe en Argentina una tradición de políticas de educación superior tendiente a masificar el acceso a la misma. Esta se mide, desde la Secretaría de Políticas Universitarias con una serie de indicadores publicados anualmente. Y desde hace algunos años, diferentes organismos del estado nacional en conjunto con las Universidades han generado instrumentos de políticas públicas cuya finalidad es mejorar la posibilidad de ingreso a la universidad por parte de los sectores socioeconómico más postergados. Sin embargo, los autores advierten que estos objetivos de políticas públicas no se están cumpliendo para el año 2010. Ya que, tomando, al igual que los trabajos precitados, al nivel educativo de los padres de dichos estudiantes como indicador de la realidad

socio-económica de los hogares, la realidad de los estudiantes de la Facultad es ampliamente más favorecida que el de la media de la población, accediendo a esta en mayores proporciones aquellos estudiantes que cuentan con padres más educados. Así, la Facultad de Ciencias Económicas reproduce una desigualdad sistémica en la distribución del capital cultural.

## Capítulo III - Descripción del objeto de investigación

### A. Introducción

Para poder definir la política pública de acceso a la educación superior, en el caso de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, es preciso describir someramente el sistema en la que está inserta, así como los principales instrumentos normativos que la delimitan en los diferentes niveles de gobierno.

La Facultad de Ciencias Económicas y Sociales es un organismo dependiente de la Universidad Nacional de Mar del Plata, con descentralización organizativa y capacidad de fijar sus propias normas, en el concierto del marco legal de la Universidad y a su vez, del Sistema Universitario Nacional según la Ley Nacional 24.521 y sus modificaciones, que tiene al Ministerio de Educación de la Nación como organismo rector del Sistema.

Las Universidades Nacionales tienen su marco normativo consagrado en la citada Ley 24.521 o “Ley de Educación Superior” cuyo texto original data del año 1995. Ella consagra la “Autonomía Universitaria” a nivel nacional, concepto de larga data en la tradición universitaria rioplatense.

En su artículo 29, la citada ley expresa que

*“**ARTICULO 29.** — Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:*

*a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;*

*b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;*

*c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;*

*d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado;*

*e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad. (Inciso sustituido por art. 4° de la [Ley N° 25.573](#) B.O. 30/04/2002)*

*f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley (...)*

*j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;(…)*

De este modo, la Ley actualizada habilita el funcionamiento autónomo de las Universidades, así como en el resto de su articulado enmarca dicha autonomía con pautas generales.

Por encima de ellas el Ministerio de Educación por parte del Poder Ejecutivo tiene la potestad de impulsar políticas y programas públicos federales de acuerdo a los objetivos de política pública perseguidos y el Congreso de la Nación guarda la potestad de sancionar legislación atinente en la materia.

En resumen podemos definir tres niveles del Sistema Universitario Argentino que influyen en la política pública objeto de análisis:

1. El Nivel Federal de Gobierno: Congreso de la Nación, Ministerio de Educación.
2. El nivel Universitario: Universidad Nacional de Mar del Plata
3. El nivel Facultad: las propias decisiones de política pública que determine la Facultad.

## **B. La política federal en Educación Superior**

A nivel Nacional, el sistema es regido por la Secretaría de Políticas Universitarias, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. La misma es la encargada de ejecutar las políticas universitarias. El sistema universitario nacional es, según datos del Anuario 2014 emitido por la Secretaria de Políticas

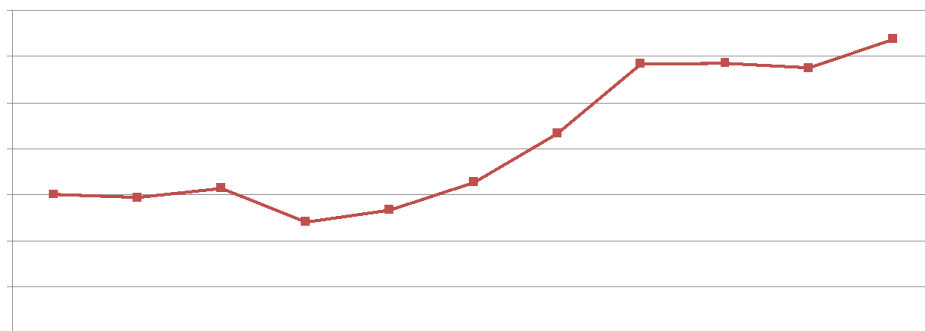
Universitarias (2017), un sistema mixto de gestión contando con 101 Universidades, siendo 50 de ellas Públicas, 50 Privadas y 1 Internacional.

En cuanto al acceso a la Educación Superior, las estadísticas oficiales miden 3 categorías para determinar el nivel de cobertura: Estudiantes, Nuevos Inscritos y Egresados.

La evolución de la misma muestra, en cuanto a los estudiantes en los últimos diez años, un periodo de estabilidad hasta el año 2010, en el que se da un salto cuantitativo importante. En cuanto a los nuevos inscriptos no se verifican variaciones notables en los últimos diez años.

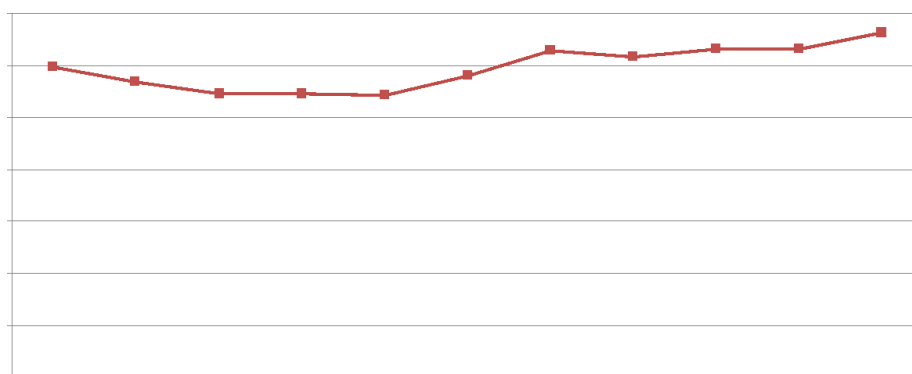
A continuación se exponen los gráficos extraídos del Anuario 2014

Gráfico 2.1.1 - Evolución de la cantidad de estudiantes de títulos de pregrado y grado. Instituciones universitarias de gestión estatal. Periodo 2004 -2014



Fuente: Departamento de Información Universitaria - DNPEIU - SPU

Gráfico 2.1.2 - Evolución de la cantidad de nuevos inscriptos de títulos de pregrado y grado. Instituciones universitarias de gestión estatal. Periodo 2004 -2014



Fuente: Departamento de Información Universitaria - DNPeIU - SPU

Por su parte, a niveles globales también se mide, según estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la **Tasa de Cobertura de Educación Superior**. La misma es medida a través de tres indicadores: la Tasa neta Universitaria que mide los estudiantes universitarios en edad de estar cursando estudios sobre la población total de esa edad; la Tasa bruta Universitaria que mide la cantidad total de estudiantes sobre la población en edad de estar cursando estudios superiores (SPU – Anuario Estadístico, 2017).

A continuación se incorporan los datos de los indicadores señalados para el año 2014.

Cuadro 1.1.13 - Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior Argentino de la población de 18 a 24 años. Años 2001 - 2010 - 2014

Rango utilizado en Argentina Población 18-24	2001 <sup>(1)</sup>	2010 <sup>(1)</sup>	2014 <sup>(2)</sup>
Tasa Neta Universitaria <sup>(3)</sup>	16%	18.9%	19.0%
Tasa Bruta Universitaria <sup>(3)</sup>	25%	36.3%	37.8%
Tasa Bruta de Educación Superior <sup>(3) (4)</sup>	36%	50.5%	54.2%

(1) Datos del Censo de Población INDEC 2001 y 2010 respectivamente.

(2) Datos de Estimaciones Poblacionales INDEC 1950-2015 (Método de multiplicadores de Sprague y Karup King para estimaciones por año calendario). Serie Análisis Demográfico N° 30. INDEC / CELADE, 2004.

(3) Para el cálculo de la tasa las universidades que no declararon datos por edad (Cuadro 2.1.5 y 2.2.5) se estimaron con la distribución por grupos según el total de las universidades por gestión.

(4) Los datos correspondientes a la cantidad de estudiantes de la Educación Superior No Universitaria, fueron suministrados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Fuente: Departamento de Información Universitaria-SPU

### *Ley de Educación Superior.*

A nivel normativo, en el nivel federal, como ya se indicó existe la Ley de Educación Superior cuyo texto original data del año 1995. La misma ha sufrido

modificaciones en sus 22 años de vigencia. Una particularmente es de relevancia y es la reforma sancionada por la Ley 27.204 en el año 2015.

Dicha reforma recoge algunos reclamos de importantes sectores de la comunidad educativa acerca del carácter de la educación, la responsabilidad del Estado en la misma y el mecanismo de Ingreso a las Universidades.

En cuanto al **carácter de la Educación** hay un importante cambio con la reforma. En su texto original se definía a la Educación Superior como un *servicio a prestar (...) a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas* (Ley 24521 texto original, art. 2, 1995).

Luego de la reforma la *noción de derecho humano personal y social* quedo mucho más clara como reza el artículo 1 segundo párrafo de la Ley

*“El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206.”* (Ley 27204, art.1, 2015)

Este cambio en la legislación nacional cuenta con un antecedente concreto en la discusión que se dio en el ámbito internacional. En el año 1999 la Organización Mundial de Comercio (OMC) incluyó a la Educación Superior en su Acuerdo General sobre Comercialización de Servicios y al año siguiente inicio gestiones para la comercialización mundial de servicios educacionales. De esta manera, declara a la misma como un Servicio transable con el apoyo explícito de los Estados Miembros. Una de las voces disonantes fue la de los Rectores de Universidades Publicas de Iberoamérica: los mismos se pronunciaron en contra de esta iniciativa en su III Cumbre a través de la “Carta de Porto Alegre” (Giosa, 2003) Luego dicha Carta fue retomada y suscripta por la organización que nuclea a las Universidades del MERCOSUR, la Asociación de Universidades del grupo Montevideo

En la misma caracterizan la decisión de la OMC como una parte que *“se inscribe en un proceso sostenido de drásticos recortes del financiamiento público, del fomento a la globalización de la educación privada, y que pretende que los*

*Estados abandonen su función política y específica, de orientación, dirección y gestión en áreas de responsabilidad social”. Concluyen “considerando la educación superior como un bien público, alertan a la comunidad universitaria y a la sociedad sobre las consecuencias de dichos procedimientos y requieren a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en esta materia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicio de la O.M.C.”<sup>1</sup>*

En cuanto a la **responsabilidad del Estado** sobre el sistema, la reforma avanza en explicitar las responsabilidades de forma más concretas en su artículo segundo hablando en particular de: Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones de acceso, permanencia y graduación; proveer en las universidades públicas de los recursos materiales necesarios para poder cursar los estudios (infraestructura, recursos tecnológicos, becas); la inclusión de las diferentes identidades culturales y de género; la inclusión de las personas con discapacidad entre otros. Y en el artículo 2bis prohíbe expresamente la posibilidad de fijar sobre los estudios de grado cualquier tipo de arancel, tasa o gravamen. Todas estas explicitaciones no se encontraban en el texto original de la norma.

En cuanto al mecanismo de **Ingreso a las Universidades**, el texto original requería como mínimo haber aprobado el nivel medio de enseñanza y habilitaba en su artículo 35 a requerir condiciones adicionales a las Universidades, o a las Facultades en caso de que aquellas cuenten con más de 50.000 estudiantes.

Luego de la reforma, en consonancia con la noción de derecho humano social y personal se explicita la necesidad de no contar con limitaciones al ingreso a las Universidades como reza el artículo séptimo de la nueva Ley:

*Artículo 7: Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. (...)Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminator.*

---

<sup>1</sup> Declaración completa en [www.grupomontevideo.org](http://www.grupomontevideo.org)



Otra de las modificaciones que se introdujeron a la Ley es la del Artículo 50, cerrando un circuito legal en el que se constriñe la autonomía de las Facultades. El artículo original señalaba que “en Universidades con más de 50 mil estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada Facultad”. (Ley 24.521 texto original, art. 50)

El objetivo de este cambio fue el acotar el margen de maniobra de las Facultades como las de Medicina o Ingeniería, más propensas históricamente al modelo de acceso limitado.

La reforma aprobada en el Senado modifica la redacción del Artículo 50 fijando que “Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”. (Ley 27.204, art 5, 2015).

### *Becas Universitarias*

Por su parte, según la Secretaria de Políticas Universitarias existe desde hace varias décadas una serie de programas de Becas Universitarias de tres tipos:

Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB): otorga becas a estudiantes que ingresen o estén cursando una carrera (de grado, tecnicatura universitaria y no universitaria o profesorado terciario) vinculada a las ingenierías, ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas, ciencias básicas y enfermería, en universidades nacionales, institutos universitarios e institutos de gestión pública reconocidos por INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica). Exige una serie de requisitos de ingresos y edad tope, rendimiento académico y dispone de un monto creciente de beca por año avanzado

Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU): otorga becas a estudiantes que ingresen o estén cursando una carrera de grado y pre-grado en el área de las ciencias de la salud, humanas y sociales, en universidades nacionales o institutos universitarios. Exige una serie de requisitos de ingresos tope y rendimiento académico.

Programa Nacional de Formación de Enfermería (PRONAFE): está dirigido a estudiantes que estén cursando la carrera de enfermería profesional en una universidad pública; instituto/centro universitario o un instituto de educación

técnica superior de gestión estatal o privada, que estén inscriptos en el PRONAFE.

Todas ellas dan un aporte mensual en dinero a los estudiantes universitarios que sean seleccionados.<sup>2</sup>

En el año 2008 hay una novedad que puede suponer un quiebre en la restricción al acceso a la educación superior. Desde el ámbito Federal de Gobierno surge el "Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática" (PACENI). (Convenio FACEYS – SPU, 2013)

El mismo recoge en su redacción la necesidad de intervenir con políticas públicas en el mejoramiento de la enseñanza en el primer año de estudio que como se mencionó anteriormente, es el año que sirve como indicador del rendimiento posterior de los estudiantes en Ciencias Económicas. De este modo se incorpora una arista más a la **problemática pedagógica** del acceso a la educación superior: se consideran impedimentos al acceso no solo a la imposibilidad de ingresar a cursar sino también un rápido abandono de los mismos.

Para cumplir con los objetivos de este programa el Estado Nacional dota a la Universidad Nacional de Mar del Plata de presupuesto adicional a los efectos de conformar un Sistema de Tutorías que permitan ayudar al ingresante a incorporarse plenamente a la vida académica universitaria. Queda en responsabilidad de la Universidad la conformación, gestión y rendición de cuentas del Sistema para poder seguir recibiendo el financiamiento adicional. Si bien la redacción es confusa ya que mezcla objetivos con resultados esperados, se puede visualizar que el resultado esperado es “disminuir los índices de abandono de los estudios universitarios en el primer año de la carrera” (Convenio FACEYS – SPU, 2013)

Así, se reconoce un problema de acceso a la Educación Superior y se lo incluye en la agenda de objetivos públicos, y desde ese momento la Facultad de

---

<sup>2</sup> Información extraída de [www. http://educacion.gob.ar/secretaria-de-politicas-universitarias/seccion/31/becas-universitarias](http://educacion.gob.ar/secretaria-de-politicas-universitarias/seccion/31/becas-universitarias)

Ciencias Económicas cuenta con un instrumento específico destinado a bajar los niveles de deserción temprana.

### **C. La política de la U.N.M.D.P.**

También si se analiza el marco normativo de la Universidad Nacional de Mar del Plata (en adelante, U.N.M.D.P.) se puede hacer la misma observación. Dicha Universidad cuenta con un Estatuto constitutivo que regula los objetivos generales de la institución, los derechos y obligaciones de sus diferentes claustros y su forma de gobierno.

El Estatuto de la U.N.M.D.P. databa de la recuperación de la democracia en la Argentina y con ella de la reorganización autónoma de las Universidades, con una pequeña reforma en el año 1993. Este permaneció inalterado hasta el año 2013 donde, luego de un trabajoso proceso de discusión, se dio una reforma integral del mismo relevante para el presente estudio.

En primer lugar es necesario observar el método de gobierno establecido en la U.N.M.d.P, en particular en lo atinente a las Facultades. En el Estatuto Universitario, se dispone que las Facultades tendrán un órgano de gobierno que es el Consejo Académico. El mismo está integrado por representantes de los claustros que componen la Universidad, en distintas proporciones: 6 Docentes, 4 Estudiantes, 2 Graduados y 1 por el Personal no Docente. El mismo es presidido por el Decano o Decana de la Facultad quien tendrá voto solo en caso de empate. (Estatuto U.N.M.d.P., 2013).

En su artículo 92 dispone, entre muchas otras la atribución del Consejo Académico de “fijar las condiciones de admisión, permanencia, promoción y egreso de los estudiantes, enmarcadas en las normativas dictadas por el Consejo Superior” (Estatuto de U.N.M.d.P., artículo 92, 2013). Por tanto, el sistema colegiado de gobierno, presupone que las políticas públicas serán objeto de deliberación previa por gran parte de los actores involucrados.

En segundo lugar, en el texto original podemos observar, en lo que respecta al acceso a la educación superior, una breve alusión en el artículo declarativo de sus misiones constitutivas tendiente a garantizar *“las formas democráticas de distribución del conocimiento y el estímulo a la conciencia crítica de sus estudiantes”*, pero en la misma declaración ya se observa cómo se desliga la

responsabilidad de la Universidad en garantizar el derecho a la Educación Superior, cuando el pto. 2 del artículo 1 declara como propósito *“Formar en el más alto nivel académico a todos los que accedan a ella, para permitirles actuar eficazmente en la construcción de una sociedad más justa y solidaria”* (Estatuto U.N.M.D.P, texto 1993, Artículo 1, 1993)

Por otro lado, en el resto de los artículos declarativos refuerza dicha concepción al declarar como misión *“que los miembros ingresados en el sistema completen satisfactoriamente y en los tiempos previstos el respectivo nivel de enseñanza”* y que la Universidad se responsabiliza por *“asegurar dentro de su esfera de acción, y requerirá de los demás actores, la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias que posibiliten el logro de sus propósitos en los niveles de calidad más elevados posibles”* (Estatuto U.N.M.D.P texto 1993, Artículo 10 y 11)

Dispositivamente, el Estatuto Universitario dejaba, en su artículo 105, en potestad de las Facultades fijar las condiciones de admisibilidad, permanencia y promoción de los estudiantes, sin fijar políticas más detalladas. Esto se operativiza en la Ordenanza de Consejo Superior 1412/92. En la práctica, numerosas Facultades de la Universidad impusieron cursos y exámenes eliminatorios como condición de acceso a las carreras de grado durante la década de 1990.

En este punto es necesario también incorporar al análisis la normativa Universitaria que regulaba las excepciones a los cursos y exámenes eliminatorios. La misma marca la única política general de la Universidad con respecto a la forma de acceso a las carreras de grado. En dicha normativa se observa, en primer lugar, en la sección “visto” que toma como una realidad la descentralización de la política de acceso que han sido fijadas por cada Facultad o Escuela. En segundo término, se fijan una serie de excepciones a los cursos y exámenes en casos de aspirantes en los que la Universidad considera que no es necesario la acreditación de conocimientos mínimos. En todos esos casos la consideración es causada porque los conocimientos han sido acreditados con anterioridad por la propia institución u otra Universidad del sistema (Ordenanza de Consejo Superior 753/93 y sus modificatorias, 1993).

La política de restricción se agudizó en el año 2000 con la Ordenanza de la Universidad 307/00, exclusivamente para la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. En la misma se suprime uno de los supuestos por los cuales se puede ingresar a la misma sin dar uno de los exámenes, con lo cual se acota más aun la población que podía acceder con libre ingreso.

Por otra parte, yendo a la dimensión social del acceso a la Educación, la Universidad cuenta con un programa propio de becas de ayuda económica y de ayuda económica con premio al rendimiento académico. (Ordenanza de Consejo Superior 1520/99) Según la Secretaría de Bienestar Universitario este sistema tiene como objetivo propender a la mejor calidad de vida de los estudiantes y generar un perfil solidario y dinámico. (<http://www.mdp.edu.ar/index.php/estudiantes>)

Las becas de ayuda económica son “aquellas que brindan apoyo a los estudiantes que por circunstancias socioeconómicas se hallan imposibilitados de lograr un normal desempeño de su estudios de grado” (O.C.S. 1520/99 Anexo I Art. 1, 1999)

Las de ayuda económica con premio al rendimiento académico son “aquellas que se otorgan a estudiantes que tengan aprobado como mínimo el 60% de la carrera de cualquiera de las Facultades de la Universidad Nacional de Mar del Plata, que además alcancen un Relevante rendimiento Académico y presenten una situación socioeconómica desfavorable” (Ordenanza de Consejo Superior 1520/99 Anexo I, Artículo 1°, 1999)

### *Cambio en el Estatuto de la UNDMP*

Como se señaló previamente, en el año 2013 se realiza una reforma integral del Estatuto Universitario, en la cual se cristalizan los cambios precitados en varios órdenes, entre ellos en la política de Ingreso a todas las Facultades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

En su artículo séptimo, la Universidad determina que el Ingreso a la misma será de carácter irrestricto. De este modo pone fin a la descentralización de la política de Ingreso, anteriormente en mano de las Facultades, para poder impartir un sesgo muy concreto en la política de acceso a la Educación Superior. En su

segunda parte el mismo artículo determina que *“establecerá políticas propias y de articulación con la enseñanza media para el desarrollo de habilidades que permitan el ingreso y permanencia en la Institución, garantizando la igualdad de oportunidades”* (Estatuto U.N.M.D.P. Art.7, 2013). A su vez, el artículo veintiuno incorpora entre las misiones de la Universidad al Bienestar Universitario, en paridad con la Enseñanza, la Investigación y la Extensión. Es delimitado como objetivo del Bienestar Universitario “contribuir a garantizar la efectiva igualdad de oportunidades en el acceso a la Educación Superior” así como nombra entre los objetivos específicos la dimensión socio económica como una de las causas de problemas en el desarrollo académico.

De este modo se reconoce, en consonancia con el programa nacional PACENI precitado, la problemática del acceso incluyendo además de las exigencias propias que planteaba la Universidad, la configuración completa de la **dimensión pedagógica** y de la **dimensión social** del problema.

#### **D. La política de la FACEyS**

Tal como expresa el proyecto de Ordenanza 1010/14, elevado al Consejo Académico de la Facultad, hubo un tránsito de un sistema restrictivo a un sistema libre. En principio se partió de la modalidad de examen libre con un recuperatorio y con consultas vía email, llegando a un curso presencial con evaluaciones parciales. (O.C.A. 1010 con contenidos provisorios, 2014)

Luego a la modalidad de cursado presencial durante la semana, se lo complemento con un día intensivo de clases los días sábados, fundamentalmente para los aspirantes de otras localidades y/o aquellos que trabajan.

En la Ordenanza 218/2003 hay un primer cambio en la política de la Facultad, permitiendo a los mejores 3 promedios de las escuelas públicas, ingresar a las carreras de grado sin rendir los exámenes de ingreso. Esto supuso un primer quiebre en el mandato que había sobre evaluar a los estudiantes, autonomizándose del resto del sistema educativo. A su vez, abrió la problemática de la distribución desigual de capital simbólico, por la vía de la discriminación positiva.

El cambio de referencial en la política de la Facultad se sigue verificando con claridad en la Ordenanza 817/08 que avanza en el acceso libre a los estudios superiores, ampliando el criterio de la Ordenanza de la OCA 218/03.

En dicha Ordenanza es interesante detenerse en los considerandos, sección de las normas donde el órgano de gobierno expone la lectura de la realidad que hace para tomar las decisiones. En ella expone en principio tres objetivos de política pública:

- *Que es necesario incentivar la posibilidad de que más alumnos del nivel medio puedan continuar capacitándose como profesionales, como ciudadanos y como personas; especialmente aquellos alumnos que han tenido un buen desempeño en el sistema de educación media.*
- *Que en esta instancia se propone beneficiar no sólo a los alumnos que provienen de establecimientos de educación pública, sino también a todos aquellos de gestión privada.*
- *Que esta decisión se enmarca en las políticas desarrolladas por la Facultad para articular actividades con el nivel medio, tendientes a generar una mejor coordinación entre las instituciones que conforman el Sistema de Enseñanza formal de nuestro país. (Ordenanza 817/08, Considerandos, 2008)*

En la misma también se reconoce al resultado de la formación secundaria como indicador del posible desempeño en los estudios superiores y es esta la nueva guía para formular políticas públicas paliativas al bajo acceso.

A partir del año 2009, se abre la posibilidad para aquellos aspirantes que no hayan aprobado una de las dos materias del curso (una vez finalizado el mismo, y agotadas las mesas de examen libre), la posibilidad de rendir un examen recuperatorio de la materia adeudada durante el primer semestre de clases para eventualmente incorporarse en el segundo semestre al cursado de regular.

También en el año 2009 la Facultad continúa con sus acciones enmarcadas en la política pública mencionada cuando modifica el sistema de Ingreso en particular para una de las carreras de la misma: Licenciatura en Turismo.

En ella se nombra explícitamente una política de la Facultad desde el año 2003 que busca *“lograr que un mayor número de jóvenes puedan tener acceso a la*

educación pública universitaria” (Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 277/09). También reconoce como resultado parcial un aumento en los ingresantes de algunas carreras pero también hace foco en las carreras de Licenciatura en Economía y Turismo en los que no se han logrado los resultados esperados.

En sus considerandos remite a un estudio de las causas por las cuales los resultados en dichas carreras no son los esperados y menciona al sistema de Ingreso como innecesariamente restrictivo a causa del examen en Matemáticas.

En razón de ello, la Ordenanza dispone un nuevo sistema de Ingreso para dicha carrera sin el requerimiento considerado innecesario. Esta disposición tuvo su impacto directo en la cantidad de estudiantes en la Licenciatura en Turismo tal como se expone en los fundamentos de la Ordenanza 1010/14 a través del siguiente gráfico.

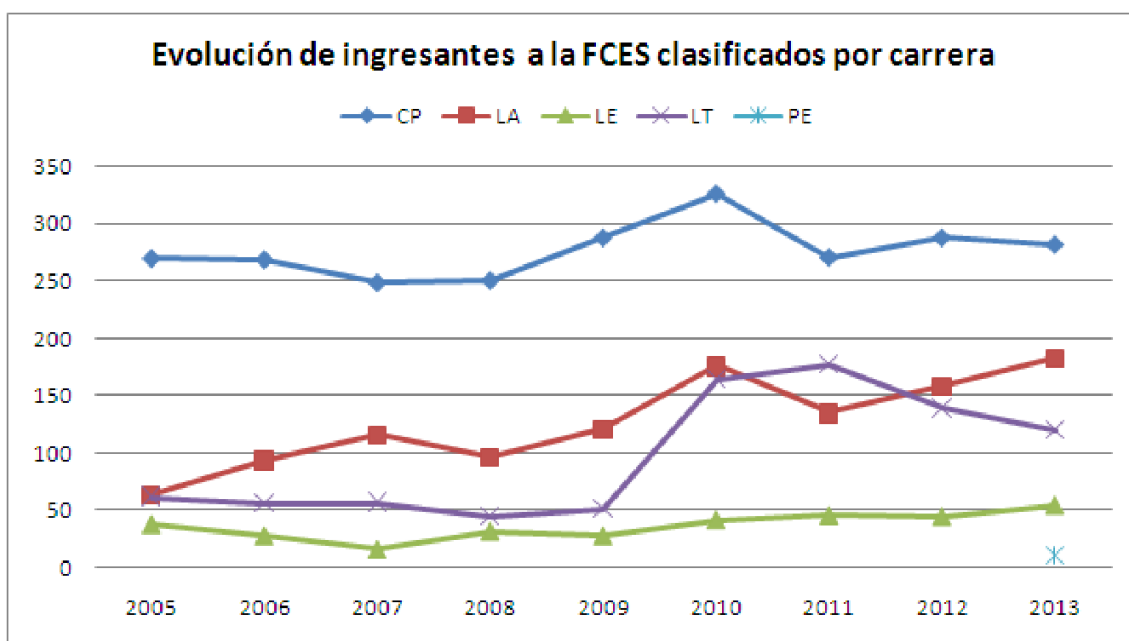


Gráfico 1: Evolución de ingresantes a la FCEyS clasificados por carrera. Elaboración de la Gestión de la FACEyS en base a datos del área de Ingreso de dicha institución

Así, se llega a la Ordenanza que elimina los exámenes de ingreso a la Facultad. El mismo cuenta con un estudio adjunto que se revisara con profundidad en el capítulo VI. En el mismo es de interés analizar los Vistos y Considerandos como



expresión del Referencial de las Políticas Públicas imperante y la voluntad del órgano de gobierno. En principio caracteriza al sistema de ingreso vigente de carácter *restrictivo*. A su vez caracteriza el marco legal Internacional, Nacional y Universitario apelando a la filosofía de :

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- La Constitución Nacional
- La Ley de Educación Superior
- El nuevo Estatuto de las Universidad Nacional de M.D.P.

De todos rescata la concepción de la educación como un derecho social y personal inalienable y el sistema de Ingreso libre que dispone el nuevo Estatuto de la Universidad. (Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 1010/14, p. 1, 2014)

Por otra parte, marca parte de las propias disposiciones de la Institución que se dieron previamente en dirección a un sistema más inclusivo.

En su sección dispositiva la Ordenanza elimina el sistema de Ingreso vigente y aprueba un nuevo sistema de Ingreso de carácter no eliminatorio.

La nueva normativa cuenta con un Régimen de Ingreso el cual dispone de la necesidad de *cursar trayectos formativos* pero sin instancias evaluatorias que den por resultado la exclusión del aspirante de ingresar a los estudios de primer año. En dicho Régimen se reconocen nuevamente los principios de libre ingreso y de equiparación de desigualdades entre los miembros de la comunidad. (Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 1010/14, 2014)

A su vez en su artículo 2 se explicita la necesidad de compatibilizar las exigencias de la “vida universitaria y el diseño curricular” con las condiciones sociales y pedagógicas de los aspirantes. De este modo se consolida la co-responsabilidad por parte de la Facultad al momento de garantizar el acceso a la educación superior junto con el resto de las organizaciones intervinientes.

Para ello formula una serie de trayectos formativos de cursada obligatoria, que tienen por objetivo introducir a los aspirantes a las técnicas de estudio, a los conceptos fundamentales de las disciplinas así como su vocabulario e inducir una socialización en el mundo universitario a través de la formación ética y ciudadana de la democracia universitaria.

## Capítulo IV - Herramientas de Análisis: El Enfoque del Marco Lógico

En el presente capítulo se presenta el análisis de lo relevado a través de la normativa, documentos públicos y las entrevistas a las autoridades, utilizando el Enfoque del Marco Lógico desarrollado en el capítulo II. Este cuenta con dos herramientas de diagnóstico, dos herramientas de identificación y una matriz de marco lógico. Las herramientas de diagnóstico permiten visualizar, de forma sintética, la situación problemática que la política pública pretende abordar; a través del análisis de los involucrados y el árbol de problemas. Por su parte, las herramientas de identificación permiten identificar la situación deseada por los productores de la política pública.

### A. Herramientas de Diagnóstico

#### *Análisis de Involucrados*

El análisis de involucrados permite identificar en forma gráfica cuales son los actores clave alrededor del problema y cuáles son sus intereses y dificultades percibidas. Los resultados de esta herramienta, permitirán analizar el grado de factibilidad de las diferentes estrategias públicas que se propongan.

A continuación se presenta en la Tabla 1 el análisis de los involucrados.

<b>Grupo</b>	<b>Intereses</b>	<b>Problemas percibidos</b>
<b>Estudiantes</b>	Sortear las dificultades para avanzar en sus estudios. Saber si realmente desean seguir estudiando.	Brecha pedagógica con respecto a su formación secundaria. Deserción de sus compañeros en los primeros años

<b>Aspirantes</b>	<p>Acceder al cursado de las carreras universitarias.</p> <p>Acceder a una oferta más diversificada de carreras.</p> <p>Corroborar sus expectativas con respecto a la carrera</p>	<p>Brecha pedagógica con respecto a su formación secundaria.</p> <p>Brecha en las habilidades requeridas para ser estudiante universitario.</p>
<b>Docentes</b>	<p>Mantener un standard de calidad académica.</p> <p>Mantener un número de estudiantes por comisión pequeño.</p> <p>Relacionarse con un universo socialmente acotado de estudiantes.</p> <p>Sostener prácticas pedagógicas adquiridas.</p>	<p>Ingreso masivo de estudiantes sin mayores recursos institucionales.</p> <p>Brecha generacional con los estudiantes.</p> <p>Grupos socialmente heterogéneos de estudiantes.</p>
<b>Graduados</b>	<p>Mantener un estándar de calidad académica.</p> <p>No incrementar la cantidad de graduados.</p>	<p>Incremento de la tasa de graduación.</p> <p>Reformas que flexibilizen las exigencias para avanzar en la carrera.</p>
<b>Autoridades</b>	<p>Llevar adelante la política institucional.</p> <p>Aumentar la tasa de cobertura universitaria y la tasa de retención y graduación.</p> <p>Incentivar el ingreso de aspirantes de la educación pública.</p> <p>Mantener acuerdos de gobernabilidad con los diferentes claustros</p>	<p>Estancamiento de la matrícula.</p> <p>Crecimiento de los ingresantes provenientes de educación privada.</p> <p>Restricciones presupuestarias.</p> <p>Falta de información cualitativa.</p>

<b>Trabajadores</b>	Contribuir al funcionamiento eficiente de los circuitos administrativos.	Incremento de la carga de trabajo. Mayores requerimientos de habilidades y capacitación.
<b>Sociedad Civil</b>	Acceder a una oferta accesible y diversificada de formación superior. Sostenimiento del prestigio y excelencia de la formación superior.	Dificultades en el acceso a las carreras universitarias. Imaginaros sociales en los que no se incluye la formación superior.
<b>Universidades Privadas</b>	Aumento de la tasa de cobertura de educación superior privada.	Políticas públicas proactivas para aumentar la tasa de cobertura de educación superior pública.

Tabla 1: Análisis de Involucrados. Elaboración propia

Se entiende por *Aspirante* a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales a toda persona que, habiendo cumplimentado las cuestiones formales necesarias en el área de Ingreso de la Universidad de Mar del Plata, tiene la intención y manifiesta el deseo de ingresar a la Facultad, pero aún no han atravesado ninguna de las instancias estipuladas por la normativa.

De este modo, se entiende por *Ingresante* a toda aquella persona que, habiendo cumplimentado las cuestiones formales necesarias en el área de Ingreso de la Universidad de Mar del Plata, completan y aprueban –además– los requisitos de ingreso de la Facultad.

### Árbol de Problemas

El árbol de problemas pretende sintetizar, en forma gráfica, la desagregación del problema público principal y sus relaciones de causalidad (causas y efectos). Se consideran los problemas enunciados a través de los instrumentos relevados, así como la percepción de las causas y efectos. Del análisis del árbol se pueden analizar las fortalezas del planteo de la estrategia pública así como sus incoherencias y omisiones.

A continuación se presentan en las figuras 1 y 2 el árbol de problemas en su faz de efectos y causas respectivamente.

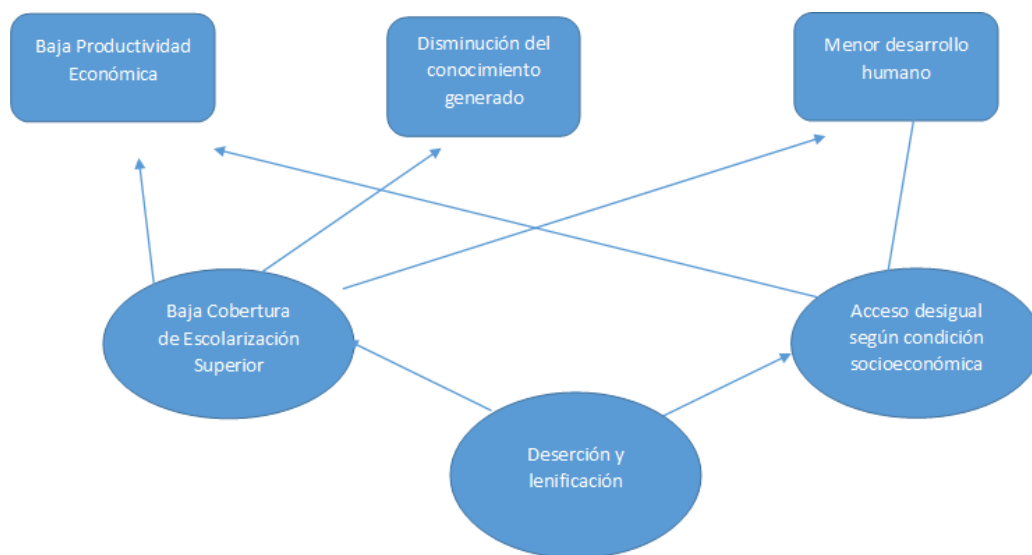


Figura 1: Árbol de Problemas. Efectos. Elaboración propia

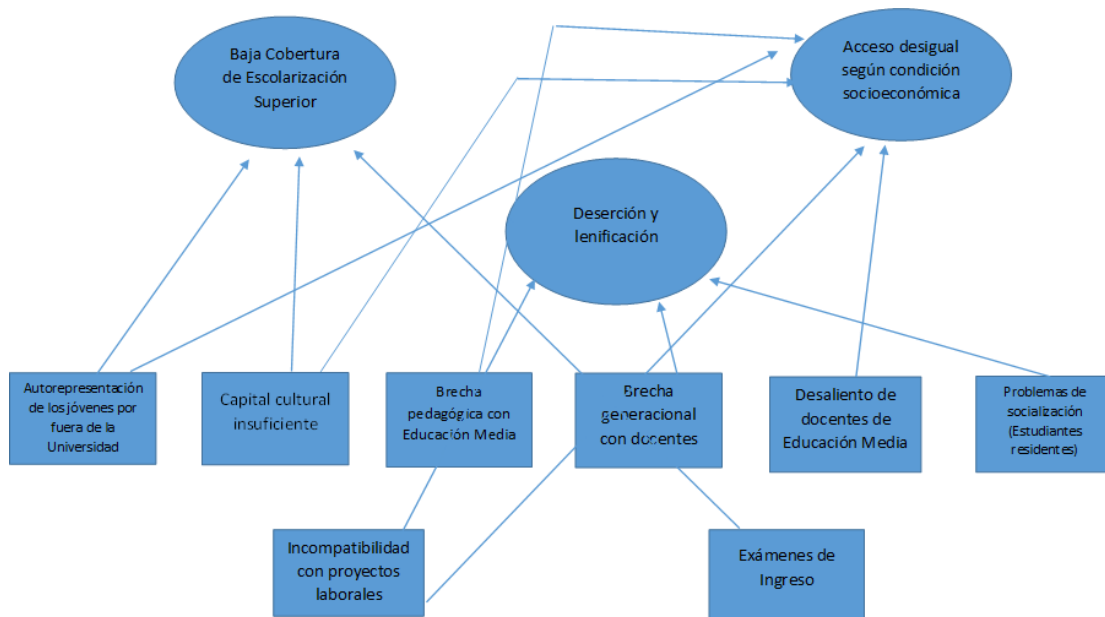


Figura 2: Arbol de Problemas. Causas. Elaboración propia

## B. Herramientas de Identificación

### *Arbol de Objetivos*

El análisis de objetivos permite analizar las relaciones medio-fin establecidas en el diseño de la política pública. De este modo se jerarquizan los objetivos generales y específicos y se explicitan cuáles son los resultados e impactos buscados. Asimismo se incluyen las medidas tomadas en el marco de la política pública.

A continuación, se expresa en la figura 3 el Arbol de Objetivos en 5 niveles. El primero es el de los resultados e impactos buscados, el segundo explicita los objetivos generales perseguidos. El tercer nivel expresa los objetivos específicos como desagregación del nivel inmediato anterior. El cuarto ordena las líneas de actuación y por ultimo están las medidas tomadas en el periodo estudiado, descritas en el capítulo III. Cabe destacar que en cada nivel inciden más de un elemento del nivel inferior dado que como todo proceso social, es necesario analizarlo desde la multicausalidad y la concurrencia de efectos para los objetivos buscados.

Por razones de exposición la figura 3 incluye hasta las líneas de actuación y la 4 desde las líneas de actuación a las medidas tomadas.

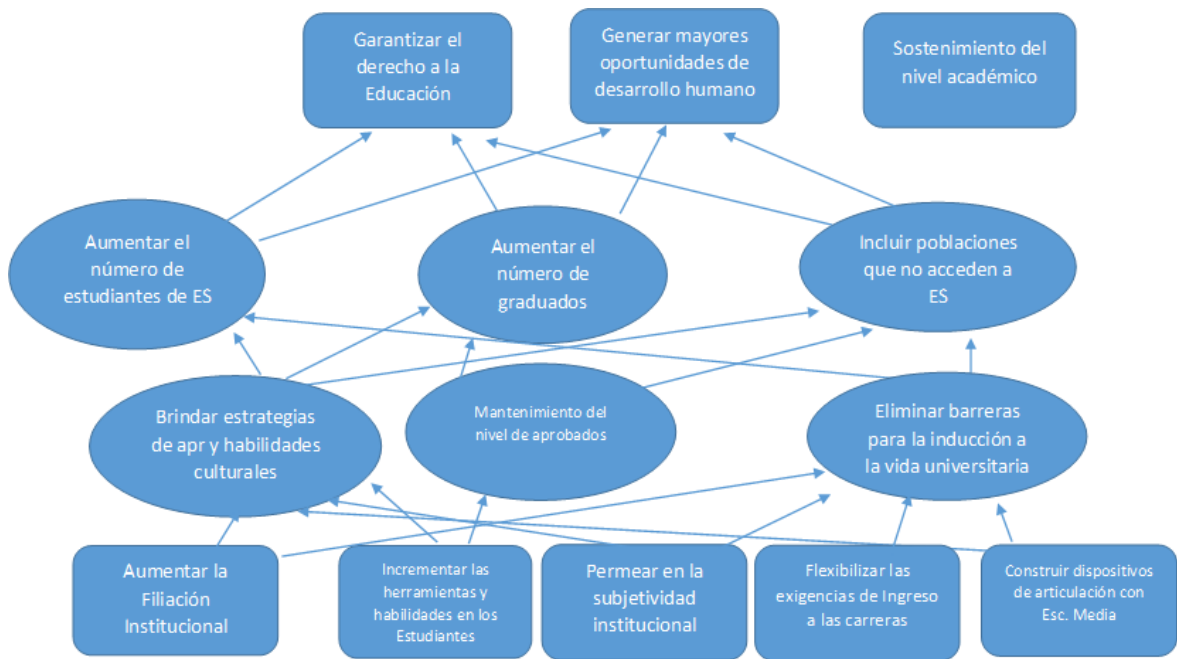


Figura 3: Arbol de Objetivos. Elaboración propia

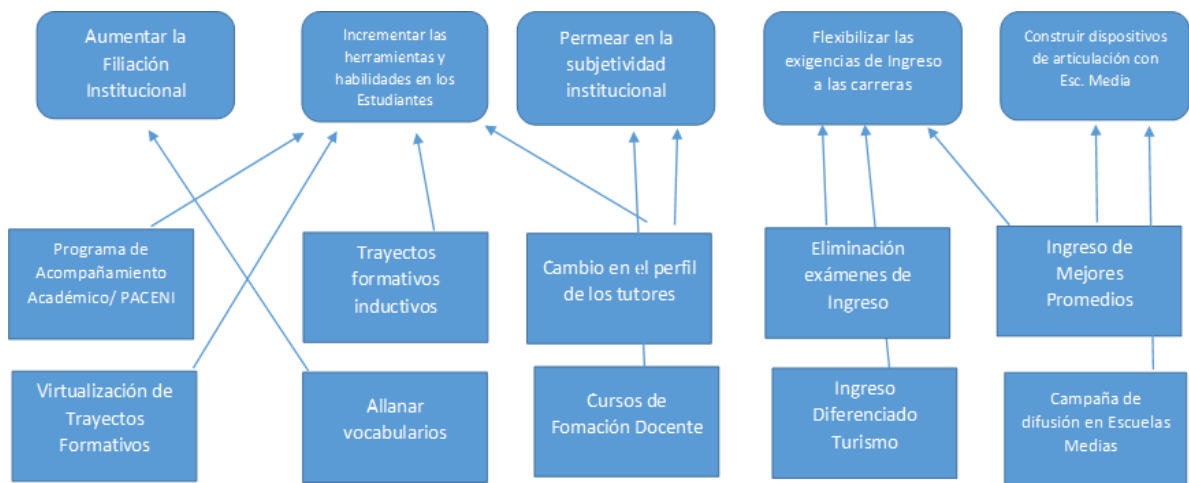


Figura 4: Arbol de Objetivos. Líneas de actuación y medidas. Elaboración propia

Como se puede observar, en los gráficos surgen incongruencias y problemas de relaciones medio-fin. Las mismas serán tratadas en los capítulos de análisis del diseño subsiguientes.

*Análisis de alternativas*

Del análisis de los objetivos trazados y los problemas enunciados tanto por los funcionarios como los documentos públicos, surgen con claridad dos impactos



esperados de la política pública diseñada desde el año 2003 al presente: **la necesidad de garantizar el derecho individual a la Educación Superior y la búsqueda de un mayor desarrollo económico y social a través de crecientes niveles de escolarización.**

Para ello se pueden visualizar tres alternativas de actuación posibles

Estrategia	Análisis institucional	Grupos beneficiados	Coste
1. Aumentar el número de ingresantes a la Facultad	Requiere de una flexibilización de las condiciones de ingreso y una mayor difusión de la oferta educativa	Serían beneficiados los potenciales estudiantes con un perfil adecuado a los requerimientos solicitados por la Institución.	El coste sería medio dada la población objetivo supuesta
2. Aumentar el número de reinscriptos y graduados de la Facultad	Requiere de dispositivos pedagógicos y sociales tendientes a dotar a los estudiantes de las habilidades y herramientas necesarias para avanzar en los estudios	Serían beneficiados los actuales estudiantes de la institución y los docentes al verse aliviada la carga de trabajo	El coste sería bajo dada la población objetivo supuesta
3. Aumentar el número de ingresantes y graduados provenientes de Educación Pública	Requiere de una adecuación de los dispositivos administrativos, pedagógicos, económicos y simbólicos para poder inducir eficazmente a poblaciones que en principio no se autorepresentan dentro de la Universidad	Serían beneficiados los potenciales estudiantes que cursan sus estudios medios en la Educación Pública, en especial las poblaciones vulnerables	El coste sería alto, dada la necesaria adecuación de procesos, y la población objetivo supuesta

Tabla 2: Análisis de Estrategias. Elaboración propia

Como explicita la tabla, las 3 estrategias tienen poblaciones objetivos diferenciadas, aunque superpuestas. La decisión de tomar la estrategia 1 implica aumentar el nivel de ingresantes a la Facultad, lo cual en principio podría garantizar el derecho a la educación en una población más amplia que en la situación inicial. El cumplimiento de dicho objetivo ayudaría a incrementar los niveles de desarrollo económico y social. Sin embargo esa ampliación de la matrícula se daría sin considerar ni el posterior abandono de los estudios ni la contribución a la redistribución del capital simbólico en la comunidad que la alberga, en términos de (Hammond et al, 2012).

La estrategia 2 supondría hacer foco fuertemente en el apoyo a los actuales estudiantes de las carreras de la Institución, a fin de que no abandonen sus estudios y los finalicen en tiempos razonables. Esta estrategia implica abandonar el objetivo de ampliar la población que tiene garantizado el derecho a la educación, para enfocarse en garantizar el mismo en quienes ya se encuentran estudiando así como en aquellos que podrán ingresar en el futuro dado un esquema restrictivo de ingreso. Esta estrategia implica, por derivación, la convicción de que se garantiza el derecho a la educación cuando se logra graduar a los estudiantes y que esto redundará en mayor desarrollo económico y social.

La estrategia 3 es posiblemente la que requiera un mayor esfuerzo institucional tanto económico como administrativo y político; al tener que implementar una serie de reformas en los aspectos pedagógicos, de infraestructura, administrativos pero fundamentalmente de cultura organizacional. Asimismo esta estrategia aislada implica aportar efectivamente a la redistribución del capital simbólico en la comunidad que la alberga, en los términos precitados. Por otro lado, no considera el posterior abandono de los estudios y la consiguiente merma en términos de garantizar el derecho a la educación como de desarrollo económico y social.

En base al análisis de los documentos públicos, la normativa y las entrevistas a los funcionarios, es dable señalar que la institución decidió encarar intermitentemente las 3 estrategias. En principio esto determina una estrategia amplia y ambiciosa, la cual necesita de ingentes esfuerzos de gestión, monitoreo y evaluación a fin de arribar a los resultados esperados.

### C. Matriz del Marco Lógico

Como síntesis metodológica del enfoque utilizado, se presenta la Matriz del Marco Lógico. Dicha matriz es una herramienta conceptual que permite visualizar la estructura lógica de la política y comunicar la información esencial sobre el proyecto. Dada la incursión de la Facultad de Ciencias Económicas en las 3 estrategias planteadas es que se integran las mismas en una sola matriz. Los objetivos específicos no son alineados con un objetivo general porque existe concurrencia de efectos para lograr los resultados e impactos. El contenido de la matriz consta de un resumen narrativo de los Impactos, Objetivos y Actividades planificadas, indicadores verificables para poder monitorear las variables y una enumeración no taxativa de factores externos que no se encuentran bajo control pero que implican oportunidades y amenazas a la política.

A continuación se presenta una propuesta no taxativa de matriz para la política de acceso a la Educación Superior de la Facultad de Ciencias Económicas.

	<b>Resumen Narrativo</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Factores Externos</b>
<b>Objetivo de desarrollo</b>	Contribuir al desarrollo económico y social, garantizando el derecho a la Educación	Crecimiento de la matrícula universitaria. Producto Bruto Geográfico. Nivel de impacto en la calidad de vida de los egresados	Políticas universitarias y federales coincidentes en objetivos. Situación económica estable.
<b>Objetivos generales</b>	Aumentar el número de estudiantes de Educación Superior	Tasa neta universitaria para el caso	Sostenimiento del prestigio social de la Universidad en la Sociedad Civil.
	Aumentar el número de graduados de la Educación Superior	Tasa neta de graduados universitaria	
	Incluir poblaciones que no acceden a la Educación Superior	Nivel educativo de los padres de los ingresantes. Nivel de ingresos de los padres de los ingresantes	Crecimiento del empleo y el salario.

<b>Objetivos específicos</b>	Brindar estrategias de aprendizaje a los estudiantes	Nivel de apropiación del conocimiento de los cursantes	Políticas educativas desde la educación media acordes.
	Desarrollar instrumentos y habilidades culturales en los estudiantes	Nivel de reinscriptos en el primer año de las carreras. Nivel de asistencia en las cursadas. Nivel de satisfacción de los cursantes	
	Mantenimiento del nivel de aprobados	Nivel de aprobados en el primer año	Esfuerzo sostenido por parte de los estudiantes
	Eliminar barreras para la inducción a la vida universitaria		
<b>Resultados</b>	Lograr el acompañamiento a las dificultades de aprendizaje en primer año	Nivel de satisfacción de los estudiantes de primer año. Porcentaje de aprobados en primer año	Esfuerzo sostenido por parte de los estudiantes
	Cursado de los trayectos formativos por parte de los ingresantes	Porcentaje de finalización de cursado de los trayectos formativos. Nivel de aprobación de los trabajos	
	Mejoramiento de las capacidades de los docentes de primer año	Nivel de satisfacción de los estudiantes de primer año con respecto a sus docentes	Interés de los docentes por una mayor capacitación
	Eliminación de las barreras de examen y administrativas para ingresar a las carreras		
	Adaptar los textos académicos al vocabulario de los ingresantes	Nivel de satisfacción de los estudiantes de primer año con respecto a la bibliografía	Edición de textos académicos con nuevos enfoques

	Motivación de los estudiantes medios para concurrir a la Universidad	Variación de inscriptos como aspirantes	Acompañamiento por parte de la Educación Media
<b>Actividades</b>	Realizado de encuentros periódicos de los tutores con los estudiantes		Estabilidad en el cumplimiento del calendario académico.
	Dictado de las clases de los trayectos formativos presenciales y virtuales		Estabilidad en el cumplimiento del calendario académico.
	Cursado de los cursos de capacitación docente		Interés de los docentes por una mayor capacitación
	Selección de docentes con experiencia en educación media		Existencia de docentes con formación requerida
	Sanción de ordenanzas eliminando exámenes y barreras administrativas		Posibilidades políticas de aprobar las ordenanzas
	Renovación de textos académicos en primer año		
	Realización de encuentros de difusión en las escuelas medias		Acompañamiento por parte del Sistema de Educación Media

Como se puede apreciar, la matriz incluye las 3 estrategias de actuación posibles, con sus objetivos específicos, resultados y actividades con incidencia en más de un objetivo general a la vez. En cuanto al análisis externo se puede señalar que, si bien la política pública es sensible a cambios generales, como la marcha de la economía y el empleo, o el prestigio que logre guardar la Universidad Pública como Institución, ninguno de ellos es un factor letal de alta probabilidad de cumplimiento, que permita aseverar que la estrategia debe ser descartada.

## Capítulo V - Análisis del Referencial de la política de acceso a la Educación Superior.

En el presente capítulo se analiza el cambio en el referencial de la política de acceso a la Educación Superior. Dadas las definiciones conceptuales en las que se ancla la presente evaluación, desarrolladas en el capítulo II; es necesario comenzar la exposición de los resultados por *el cambio en el referencial de las políticas públicas* que operó entre fines de la década de 1990 y principios de los 2000; en cuanto a la concepción del acceso a la Educación Superior.

En principio, es necesario señalar que la observación del referencial será, siempre, transversal a los tres niveles establecidos de políticas públicas para el caso: Federal, Universitario y de Facultad. Ya que, como se señaló previamente, el referencial de una política consta del modo de identificar y recortar un problema, interpretar las causas y los valores a resguardar en la acción pública posterior. Así, los referenciales son construidos y ejercen su dominación a todo nivel de políticas en una Nación, muy a menudo en un espacio regional o supranacional. A su vez, como veremos a continuación, el análisis sugiere lo que la referencia teórica define: el cambio en el referencial se verifica simultáneamente en el mismo sentido en los tres niveles administrativos.

### A. Características del primer referencial

El referencial que dominó la etapa previa a la política pública en estudio, es el que se lee entre líneas en la legislación analizada en el capítulo III: en el ámbito federal es la Ley de Educación Superior, en el universitario es el Estatuto con su modificación del año 1993 y en la FCEyS, la ordenanza 221/92. Analizaremos al mismo en los términos de Y. Surel: sus principios metafísicos, sus hipótesis de actuación, sus tipos de relación y sus instrumentos. (Surel, 2008). La categoría de “principios metafísicos” presentada por el autor aparece definida por otros autores como Aguilar (2009) o Neirotti (2012) como “núcleo duro de valoraciones”, “horizonte de valores” o “representaciones sociales”

Con respecto a las motivaciones y objetivos que se enunciaban, alrededor de las políticas públicas anteriores, los entrevistados respondieron:

*“Siempre se habló de que el tema del ingreso estaba ligado de la calidad de la enseñanza; y en otro sentido, también, a los limitados recursos materiales”<sup>3</sup>*

*“Se consideraba que aquel que rendía examen tenía las competencias necesarias como para ingresar a la Facultad, es lo mismo que sucedía con el colegio Illia, es decir; era algo mecánico que vos aprendías. Yo creo que se pensaba que tomando un examen vos podías hacer una selección cualitativa de las personas, y era mentira (...) Bueno, yo les tomo un examen y sé que el que rinde el examen cuenta con las competencias necesarias para después seguir estudiando en la Universidad”<sup>4</sup>*

Se puede observar en el anexo de entrevistas observaciones similares en el resto de los entrevistados.

A su vez, en la normativa aparecen los mismos conceptos. En el texto original de la Ley de Educación Superior se definía a la misma como un *servicio a prestar (...) a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas*. (Ley 2452 texto original., Art. 2, 1995)

En principio, se puede afirmar que aparece nítidamente el núcleo duro de valoraciones que operan, analizando tanto la normativa como las entrevistas realizadas: La lógica de mercado impregna la política de acceso a la educación a través de la noción de “bien escaso” y por tanto “bien transable”.

Y de allí es que se desprenden las hipótesis de actuación: “Si la Educación Superior *de calidad* es un bien escaso deben acceder a ella quienes detenten mayores *méritos*”, y “es el Estado el que debe administrar su distribución”. También aparece con claridad la tercer hipótesis, “las Universidades no son responsables por la educación recibida en el nivel anterior sino que deben limitarse a la distribución eficiente del bien que administran”.

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada a Francisco Morea, Rector de la Universidad y ex Decano de la FCEyS en el marco de esta investigación

<sup>4</sup> Entrevista realizada a Claudia Malamud, responsable actual del Area de Ingreso FCEyS en el marco de esta investigación.

A nivel de los tipos de relación que instrumentó el Estado para con los aspirantes, surge con claridad la des-responsabilización por la cobertura de los derechos de los ciudadanos y la evaluación como método para verificar los méritos como sugiere Mónica Biasone en la entrevista:

*“...en el '92 el discurso instalado era que la universidad pública, que debía ser gratuita, de algún modo tenía que seleccionar quienes podían estudiar, porque no todos podíamos, no había lugar para todos, no había recursos para todos y había que optimizar los recursos. Y que había otras alternativas que no eran la Universidad Pública como para que la gente estudie y que en definitiva debía estudiar el que tenía ganas, ¿Y cómo medíamos quién tenía ganas? Bueno, con un examen de ingreso. (...) En el fondo yo creo que conceptualmente lo que se pensaba era que hay gente que no merece estudiar, si hacemos una división de las tareas no todos podemos ser profesionales, ¿No?”<sup>5</sup>*

Por último, a nivel de los instrumentos, existen las ya señaladas normativas de los tres niveles administrativos. La Ley de Educación Superior fue el instrumento a nivel federal, el Estatuto con sus reformas en 1993 y la Ordenanza de Consejo Superior 1412/92 a nivel universitario y la Ordenanza de Consejo Académico 221/92 para la FCEyS.

Así, en dicha normativa se puede verificar el referencial imperante: la lógica de mercado en la concepción de la Educación, fragmentación del Estado, Desresponsabilización del mismo como garante de los derechos, evaluabilidad de los aspirantes y la búsqueda de crecientes niveles de eficiencia en el uso de los recursos fiscales.

Como muestra, es paradigmático observar la normativa universitaria en cuanto a las excepciones de aprobar los exámenes de ingreso. La ordenanza de Consejo Superior 753/93 es clara: se mantiene el concepto de fondo establecido en el Estatuto. La delimitación de la responsabilidad educativa de la Universidad a los estudiantes ya ingresados y la necesidad de acreditar mediante distintos métodos los conocimientos mínimos necesarios por parte de los propios

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada a Mónica Biasone, decana de FCEyS, en el marco de esta investigación



estudiantes, es la regla que opera en las excepciones a los exámenes. Ni siquiera la excepción sale del referencial dominante.

Por último, la normativa a nivel FCEyS estableciendo los exámenes de ingreso, corrobora la construcción de dicho referencial en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

## **B. Características del nuevo referencial**

Para poder evaluar la política pública delimitada en la presente evaluación, es necesario poder auscultar el referencial imperante. Este explicará en gran parte la orientación general de los dispositivos normativos y de gestión analizados. Observando el análisis realizado en el capítulo IV, es notorio el cambio de la orientación de la normativa a partir del año 2003 en el caso de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, y más adelante en el caso universitario y federal.

Ello se explica a partir de este cambio de referencial que opera en la Argentina desde esos años, el cual no tiene un correlato inmediato en la normativa nacional.

Consultados por las razones ulteriores de las normativas impulsadas en la década del 2000, los entrevistados contestaron que:

*“tiene que ver con el tema de las inclusiones, es decir, si esto es así; que la universidad puede recibir jóvenes con muy buena preparación previa o no tan buena preparación previa, y debería en ambos casos generar los mecanismos necesarios para que esos jóvenes estén en condiciones de ingresar.”<sup>6</sup>*

*“(…) cuanta más gente ingresara a la Universidad Pública, tenía dos grandes efectos. Por un lado, permitir mayor igualdad social, es decir, permitir el ingreso a gente que históricamente había estado imposibilitada para tal. Los '00 se empezaron a pensar en un concepto de ciudadano más*

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada a Francisco Morea, Rector de la Universidad y ex Decano de la FCEyS en el marco de esta investigación

*plural; y esta última etapa donde la apertura ya no es solo en el ingreso sino en la elaboración de nuevas carreras cortas, las tecnicaturas (...)*<sup>7</sup>

*“Poco a poco, pasados los noventa, se comienza a trabajar más la idea del derecho a la educación, porque en esa época aparece el debate de la educación como derecho o servicio”*<sup>8</sup>

A los fines de no ser reiterativos, remitimos al análisis realizado de la normativa de los niveles Federales, Universitarios y de Facultad realizado en el capítulo III donde se elementos similares.

Aquí aparecen dos nuevos conceptos nodales o concepciones metafísicas en palabras de Surel. El primero es el de la Educación Superior como parte de los derechos humanos inalienables y el segundo es el de la noción de bien público.

Una vez cimentados estos principios como eje del referencial es que se pueden verificar nuevas hipótesis de actuación: “Si la Educación Superior es un derecho, es una obligación del Estado garantizarlo”. Y una segunda hipótesis derivada de esta, que se podría enunciar como una conciliación de las estrategias de intervención que en el referencial previo aparecían como incompatibles: “la conciliación de la masividad con la calidad de la enseñanza”. En términos del enfoque del marco lógico detallado en el capítulo IV en una conciliación de las estrategias de actuación 2 y 3. Así, la hipótesis de actuación es que “el Estado debe proveer de Educación Superior *de calidad* a todos aquellos que lo requieran, independientemente de su recorrido previo”.

Esto se ha podido verificar en las entrevistas:

*“(…) Nuestra responsabilidad institucional nos llevaba a tratar de encontrar soluciones para que los estudiantes ingresen, se adapten y más o menos poder llevarlos a lo que el perfil de las carreras exigía.”*<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada a Miriam Kap, Sub-Secretaria de Asuntos Pedagógicos la FCEyS en el marco de esta investigación

<sup>8</sup> Entrevista realizada a Graciela Bordehore, Ex-Secretaria de Académica de la FCEyS en el marco de esta investigación

<sup>9</sup> Entrevista realizada a Paila Meschini, Secretaria de Académica de la UNMDP en el marco de esta

*“(…)cuando yo asumo como Secretaria Académica este debate se había dado fuertemente en el claustro estudiantil, había sido asumido por la comunidad universitaria y se había materializado en el cambio del estatuto de nuestra Universidad, que establece el ingreso irrestricto.(…) Las cuestiones principales son dos, una es política-ideológica, que es la de que el Acceso a la Educación Superior es un derecho, y que nosotros como parte del estado tenemos la obligación de construir la accesibilidad a ese derecho”<sup>10</sup>*

Dadas estas hipótesis de actuación, necesariamente se iban a dar otros tipos de relación del Estado con la sociedad civil. Esto se ha verificado si nos remitimos al análisis de la normativa oportunamente hecho. En los nuevos programas como el P.A.C.E.N.I., en el cambio de los exámenes de ingreso eliminatorios a los trayectos formativos, se percibe un cambio de modo evaluatorio y prescindente de la cobertura de derechos; a una relación de inclusión de poblaciones heterogéneas y de co-responsabilización del Sistema Universitario junto a la Educación Media. Esto se ha podido verificar en las entrevistas:

*“Pero todavía hay muchos docentes que se niegan a dar una doble cursada en los dos cuatrimestres porque dicen que esto es facilitarle la cosa a los estudiantes. Y nosotros ahí les preguntamos “¿Bueno, y cuál es el problema? ¿Para qué estamos acá? ¿Para qué desapruében, o para facilitarles las cosas y que aprueben?”<sup>11</sup>*

También surge de la cita una tensión en los actores clave que se analizará oportunamente.

En cuanto a la operativización del nuevo referencial se pueden verificar, a nivel federal, el P.A.C.E.N.I como herramienta a través de la cual el Estado reconoce su responsabilidad en el avance y graduación de los estudiantes y la reforma de la Ley 24.521.

---

investigación

<sup>10</sup> Entrevista realizada a Paula Meschini, Secretaria de Académica de la Universidad 2013-actual en el marco de esta investigación

<sup>11</sup> Entrevista realizada a Mónica Biasone, decana de FCEyS, en el marco de esta investigación

A nivel universitario el cambio en el Estatuto de la Universidad es el instrumento por excelencia, dándole valor legal a las concepciones sobre el carácter de la Educación Superior y el sistema de Ingreso ya mencionados. Los programas de la Secretaría Académica de Acceso y Permanencia y “La Universidad en los Barrios” son también muestras del cambio en el referencial imperante.

A nivel de la Facultad de Ciencias Económicas, los cambios en la modalidad de cursado evidencian un quiebre en la política de desresponsabilización de la Facultad de **las condiciones pedagógicas** necesarias de los estudiantes para poder afrontar los exámenes de ingreso.

En las Ordenanza 218/03 y 817/08 se refuerza el nuevo Referencial: la co-responsabilidad de los distintos niveles del Sistema de Educación en la formación final de los estudiantes y la necesidad de masificar la formación superior de profesionales y ciudadanos.

Por último, la Ordenanza 1010/14 que elimina los exámenes de ingreso y establece un nuevo instrumento de inducción de los estudiantes, cimenta la concepción elaborada desde principio de la década del 2000.

### **C. Cambio en los actores favorecidos**

El cambio en el referencial descrito hasta aquí, también conlleva un cambio en los actores privilegiados ya que, como definió Bruno Jobert (2004) “toda acción social conlleva necesariamente una operación de definición de la realidad, la que a la vez es constitutiva del actor social y determina su conducta”.

Por ende, el nuevo problema delimitado, implica la constitución de un actor puesto a través de una definición de tipo político en el centro de la escena. Recíprocamente, cuando es definido el actor, es delimitado el problema objeto de política pública. En este pasaje de un referencial a otro, es notorio como el centro de gravedad es puesto en el estudiantado y siendo más precisos, en los aspirantes que cuentan con dificultades para poder serlo.

Si nos remitimos al análisis de involucrados relevado en el capítulo IV, hay un notorio cambio: de priorizar lo que era percibido como problema por los docentes y graduados a los que es percibido por los aspirantes y estudiantes.

En conclusión, se puede observar una tensión entre los actores en la construcción del referencial; que se puede traducir en la inestabilidad del referencial citado. Al respecto de dicha inestabilidad los entrevistados plantean que:

*“Los docentes estaban divididos, algunos consideraban (yo voy a usar términos poco académicos pero muy representativos) que el ingreso irrestricto “aberretaba” el nivel. (...)El claustro estudiantil era el primer defensor, consideraba que era el “deber ser”<sup>12</sup>*

*“ (...) había discusiones importantes y creo que siguen estando, especialmente en el claustro docente con respecto a la conveniencia o no de tener un ingreso irrestricto. Igual, desde cuando comenzamos a ahora, avanzamos bastante en la discusión. Nosotros como política, desde la Secretaría Académica, porque también fue una solicitud del rector, tenemos la de apoyar a la educación pública.”<sup>13</sup>*

*“La Ley Puiggrós es la que eliminaba el ingreso de las universidades, entre otras cosas. Sobre el fin del gobierno de Cristina Kirchner allá en 2015 salió esta ley y bueno, uno de los puntos era ese, luego una de las Universidades lo cuestionó ante la justicia y el Ministerio, como representante del estado, no apeló. Convalidó lo que se resolvió en primera instancia que era darle lugar a la universidad de que no la aplique. (...) Yo creo que en lo nacional hemos dado un retroceso. No explícitamente, nadie va a salir a dar una batalla pública para enfrentarse a los estudiantes y quedar retrocediendo a lo que es la década del '90 con una mirada economicista. Pero este signo de que no se apeló esta ley cuando se podría haber apelado perfectamente”*

<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Entrevista realizada a Esther Castro, Secretaria Académica de FCEyS, en el marco de esta investigación

<sup>13</sup> Entrevista realizada a Paula Meschini, Secretaria de Académica de la Universidad 2013-actual en el marco de esta investigación.

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Francisco Morea, Rector de la Universidad y ex Decano de la FCEyS en el marco de esta investigación

En esta, como en otras entrevistas se puede observar una inestabilidad del referencial construido a raíz de los recientes cambios políticos operados en el país, el cual abre una cuota de incertidumbre.

Esto también es notorio en la Ordenanza de Consejo Académico 1010/14 cuando entre sus considerandos incluye como “*Que la discusión respecto de la modalidad de ingreso no puede darse en forma aislada, y se debe integrar al debate de la revisión de los diseños curriculares de todas las carreras*” y que “*Qué, no obstante lo anterior, es posible implementar en **forma provisoria** una modalidad de ingreso preparatorio que cumpla con las nuevas exigencias estatutarias y que se articule con los planes de estudios vigentes.*” (Ordenanza de Consejo Académico 1010/14,pág. 1)

En suma, podemos observar nítidamente un cambio en el referencial de las políticas públicas de acceso a la educación superior, entre fines de la década de 1990 y principios de la del 2000. Este sin embargo se puede verificar en normativas concretas muy lentamente a partir del año 2003 y en forma dispar en los diferentes niveles de gobierno: más rápidamente en la base y con más lentitud en el nivel más alto. Por último, se puede observar en función de la tensión que genera el cambio de intereses privilegiados y el reciente cambio de gobierno, dificultades en la consolidación del nuevo referencial de las políticas públicas.

## Capítulo VI - Evaluación del diseño de la política

### A. Introducción

Ya señalados los resultados del análisis del referencial de la política de acceso a la Educación Superior, es que se detallarán los resultados de la evaluación del diseño de la política pública.

En el presente capítulo pondremos el foco nuevamente en la política estrictamente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales como objeto de investigación, para así arrojar los resultados del presente trabajo en las cuatro facetas que la teoría plantea para hacer una evaluación exhaustiva del diseño de la política: la evaluación de racionalidad integrado por el análisis de relevancia y pertinencia y la evaluación de coherencia en su facetas de coherencia interna y externa.

Se toma como análisis lo descrito en el capítulo IV, siguiendo el Enfoque del Marco Lógico como metodología para poder visualizar estructuradamente los distintos componentes de la política pública.

Es en este punto que es necesario marcar un límite de la presente evaluación, determinada por una carencia de condiciones necesarias para realizar una metodología que responda cabalmente a lo definido en el marco teórico.

El enfoque del Marco Lógico cuenta entre sus puntos débiles, el ser una metodología fuertemente basada en objetivos, en la que se supone que buena parte de la evaluación será insumida por la tarea de evaluar si estos son lógicos, completos, explícitos, coherentes, conducentes, entre otras categorías. Pero también cuenta entre sus puntos fuertes que, en la realización del llamado Taller de Marco Lógico participan los principales actores claves o *stakeholders*. De este modo se compensa este enfoque de evaluación muchas veces criticado por estrecho, con una multiplicidad de visiones a la hora de construir la estructura de la evaluación. Así, se incorpora la constitución de actores, las tensiones existentes en la construcción de la política pública, entre otros elementos.

Dados los recursos con los que se cuenta para realizar el Trabajo Fin de Master, resultó imposible realizar dicho Taller, el que hubiera garantizado el enfoque participativo de la evaluación.

Sin embargo, se construyó en las entrevistas a los funcionarios una categoría de análisis tendiente a poder reconstruir el análisis de involucrados. Se buscó poder

incluir en la evaluación un análisis de los actores así como sus puntos de vista, el cual se puede verificar en el anexo de entrevistas.

En función de lo mencionado, los resultados serán producto del análisis de los documentos públicos y las entrevistas a los funcionarios incluyendo, a través de estos, los puntos de vista de los principales actores involucrados.

## **B. Evaluación de Racionalidad**

### *Análisis de relevancia*

Sobre la relevancia de la política pública en cuestión, son varios los resultados que se pueden señalar. En primer término se desarrollarán los resultados atinentes al diagnóstico trabajado por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, para luego desarrollar las consideraciones sobre la construcción de la población objetivo.

### Diagnóstico

En cuanto al diagnóstico explicitado por la institución, es necesario en primer lugar señalar que se encontró solo un documento público de diagnóstico como anexo a la Ordenanza 1010/14; la cual suplanta los exámenes de ingreso eliminatorios por los trayectos formativos. Si bien se encuentran rastros de diagnóstico de la problemática en las ordenanzas previas, no se encuentran documentos completos que determinen los problemas a atacar así como sus relaciones causales, los objetivos de política pública y las medidas a tomar. Esto configura una actividad insuficiente de sistematización del estudio y diagnóstico de la realidad que se quiere trabajar.

No obstante esto, se ha podido reconstruir en base a los documentos públicos y a las entrevistas, un diagnóstico bastante completo de los problemas identificados así como de las causas que los originan. La síntesis de esto se grafica a través del árbol de problemas presentado en las figuras 1 y 2 del capítulo IV.

Al respecto del trabajo para sancionar la O.C.A. 1010/14, una de las entrevistadas señala que

*“Se hizo un análisis y una interacción entre un grupo de investigación que trabaja toda la temática universitaria y la Subsecretaría de Asuntos Pedagógicos a cargo*



*de la Licenciada Miriam Kap, donde se hizo un planteo de las distintas opciones o posibilidades de ingresos irrestrictos para canalizar estas cuestiones.”<sup>15</sup>*

Revisando el documento de diagnóstico, podemos observar que el Consejo Académico identifica, en sintonía con la bibliografía consultada en el capítulo I, la configuración de una *problemática pedagógica*, de una *problemática social* y de una *problemática vocacional*. Estas son las causas identificadas de los tres problemas determinados en la política pública: un acceso insuficiente de aspirantes a la Educación Superior para un horizonte deseado de desarrollo, un acceso dispar de aspirantes en términos de clases socio-económicas y un desgranamiento y lentificación de la matrícula de estudiantes.

Estos problemas se encuentran enunciados con claridad y de forma completa, también cuenta con citas bibliográficas relevantes y un cuerpo estadístico elaborado por la propia Facultad útil al momento de realizar dicho diagnóstico (Ordenanza de Consejo Académico 1010/14,2014)

En similar sentido, se ha podido constatar un diagnóstico bastante completo de las causales pero con poca base empírica en los entrevistados. Para el análisis de las causas en las entrevistas remitimos a revisar la categoría correspondiente en el anexo de entrevistas a los funcionarios.

De todos modos, es necesario recalcar la insuficiencia de estudios sobre las causas de los problemas enunciados, básicamente en términos cualitativos. Para ello nos podemos remitir al documento de diagnóstico de la Ordenanza 1010/14 al momento de analizar la brecha entre los aspirantes inscriptos y los ingresantes efectivos

*“En este sentido resulta notorio que tanto para la materia Introducción a los Textos Académicos y Matemática, existe aproximadamente un 30% de aspirantes que, en promedio luego de inscribirse, no se presentan a ninguna instancia de evaluación. Adicionalmente el promedio de abandono que existe entre los que desertan luego de haber rendido el primer parcial (habiendo aprobado o no) y los que rinden la totalidad de instancias del curso y lo desaprovechan es de un 14% para el caso de Introducción a los Textos Académicos y un 19% para Matemática.”* (O.C.A. 1010/14, Borrador con contenidos mínimos, pág. 10)

---

<sup>15</sup> Entrevista a Esther Castro, Secretaria Académica FACEyS en el marco de esta evaluación.

En ella se puede notar un análisis cuantitativo del abandono del proceso de ingreso a la Facultad, pero existe una ausencia de análisis cualitativo del mismo, que podría arrojar causales del mismo.

Dicha insuficiencia se pudo constatar que se debe, en parte, a la ausencia de información. Por otro lado, sí se pudo constatar la existencia de datos cuantitativos recabados por el Área de Ingreso de la Facultad para estudiar la problemática. Al respecto los entrevistados afirman que:

*“En realidad no hay información sistematizada, de hecho creo que en la Universidad tampoco podemos contar con estos datos cualitativos respecto de las causas por las cuales los estudiantes abandonan (...)”* Y consultado por la información cuantitativa *“Eso era más fácil de tener. Si en su momento Mónica Marchall que estaba a cargo del PACENI trataba de llevar estadísticas sobre todo de primer año, pero ahora con el SIU esta información se puede obtener más fácilmente.”*<sup>16</sup>

*“Obviamente, el historial académico de información de números cuantitativos se trabajó. Y la parte cualitativa yo te diría que fue la más rudimentaria, porque se limitaba a cuestiones de talleres propedéuticos con respuestas de muestras amplias”*<sup>17</sup>

En cuanto al estudio de la relación causal en su faceta de efectos, el desarrollo es bastante más acotado, limitándose a la enunciación de una serie de efectos ambiguos y poco detallados solamente en las entrevistas realizadas, sin rastros de estos en los documentos públicos.

### *Población Objetivo*

#### Caracterización

En cuanto a la población objetivo determinada para la presente política pública, en principio es dable destacar que no hemos encontrado alusiones a la misma en cuanto a la población potencial a alcanzar, más allá de la alusión a “los estudiantes de escuelas medias públicas”. Sí existe una caracterización de la población de estudiantes en el diagnóstico anexo a la Ordenanza 1010/14, en la que caracteriza a la

---

<sup>16</sup> Entrevista a Daniel Guzmán, ex-Secretario Académico de FACEyS en el marco de esta evaluación.

<sup>17</sup> Entrevista a Esther Castro, Secretaria Académica FACEyS en el marco de esta evaluación.

población en términos geográficos, de género, de procedencia educativa e inserción laboral.

Así, plantea que, en rasgos generales para el año 2012, la mayoría de los estudiantes provienen de la ciudad de Mar del Plata y los distritos limítrofes (79%), la distribución entre los géneros es bastante pareja con una preeminencia femenina (56%), la procedencia educativa también es bastante paritaria entre quienes provienen de colegios públicos y privados y en una importante mayoría no trabajan (76%).

Cabe destacar que existe en cuanto a la procedencia educativa una tendencia de crecimiento de los estudiantes de escuelas privadas en detrimento de las públicas como muestra el siguiente gráfico extraído del citado diagnóstico.

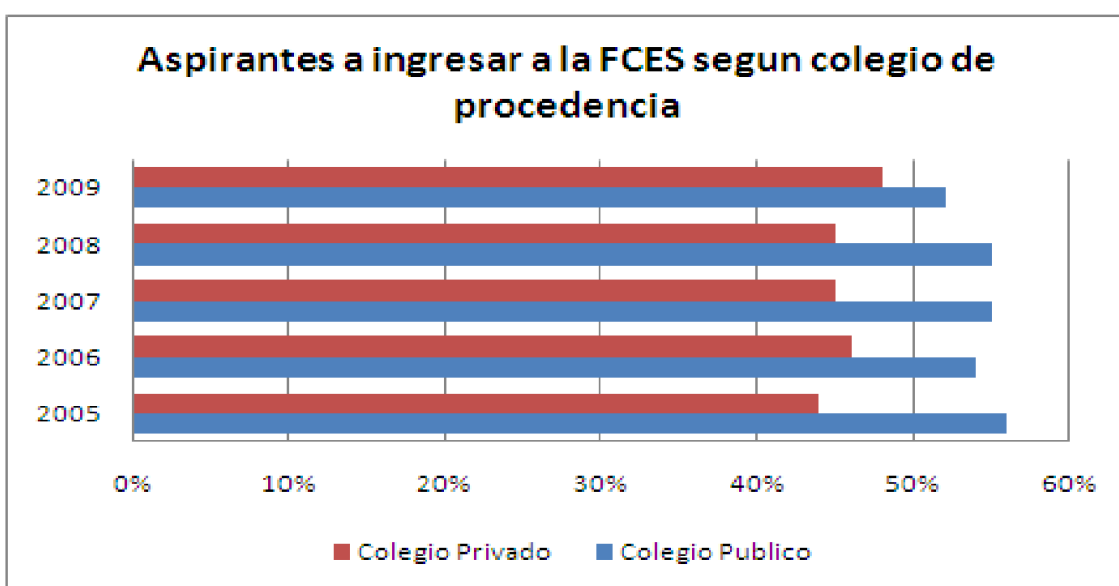


Gráfico 1: extraído del anexo a la OCA 1010/14. Elaborado por Area de Ingreso FACEyS

Cuando los entrevistados fueron consultados por la población objetivo, si dieron una caracterización medianamente homogénea de la misma como se cita a continuación

*“Obviamente jóvenes entre 20 y 30 años, yo pienso eso. Hoy, nuestra Facultad particularmente y en general la Universidad tiene una mayor población de mujeres. Hasta en Ingeniería que antes era una carrera casi exclusivamente de hombres. Si vos me decís a mí, cuando queremos hacer el esfuerzo de que*

*entre más gente pienso en los sectores sociales más vulnerables, porque la clase media ya viene a la Universidad”<sup>18</sup>*

La construcción completa de dicha categoría se encuentra el anexo de entrevistas.

A grandes rasgos, los entrevistados respondieron de forma similar cuando fueron consultados por la población objetivo con una variación significativa para el análisis: si estaba destinada a los estudiantes provenientes de la educación media pública o a todos los jóvenes sin distinción de procedencia educativa.

En cuanto a la cuantificación de la población objetivo es de resaltar que no se encontró ninguna estimación de la población objetivo dada la caracterización descrita, ni en documentos públicos, ni en las entrevistas realizadas. Tampoco se encontró referencia a fuentes que puedan proveer dicha información. Esto genera un bache importante en el diseño de la política pública dado que complejiza la correcta estimación de recursos, necesarios para poder trazar de forma consistente objetivos y sus correspondientes actividades.

#### Relación Población Objetivo - Problemas

En cuanto a la relación de la población objetivo con los problemas enunciados, se encuentra en principio una correspondencia general, con una incongruencia que analizaremos en particular.

Es dable señalar que la población objetivo es, a grandes rasgos, la que sufre los problemas enunciados en el figura 2 del capítulo IV: la brecha generacional con los docentes, brecha pedagógica entre la educación media y la universitaria, insuficiencia de capital cultural para afrontar la adaptación, trayectos laborales más inciertos etc.

Pero en particular, se puede resaltar una inconsistencia en su correspondencia con los problemas descritos. Esta se puede observar también en la divergencia entre los entrevistados a la hora de caracterizar su procedencia educativa.

En principio se puede destacar que parte de la política delimita la población objetivo a los estudiantes de escuelas medias públicas, como índice para caracterizar a una población socio-económicamente más vulnerable. Pero la bibliografía consultada resalta el nivel de escolarización de los padres como indicador de mayor fiabilidad sobre la condición socio-económica, o en términos de Hammond et al, de distribución del capital cultural inequitativo (2012).

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada a Mónica Biasone, decana de FCEyS, en el marco de esta evaluación

Pero más allá de que el indicador no pareciera ser el más robusto para poder explicar la condición socio-económica, se encuentra una incongruencia cuando se cruza a la población objetivo con los problemas públicos enunciados a continuación:

- Baja cobertura de Escolarización Superior.
- Deserción y lentificación.
- Acceso desigual según condición socioeconómica.

No pareciera razonable pues, limitar la población objetivo a los jóvenes en condiciones socio-económicas desfavorables para los primeros dos problemas. Se entiende que la baja cobertura de Educación Superior se subsana independientemente del origen de los nuevos ingresantes. Por otra parte la deserción y lentificación es un proceso que, como se explicita en el diagnóstico de la Ordenanza 1010/14, aqueja a la mayoría de los estudiantes, sin importar la variable puesta en discusión. Si claramente es consistente la población objetivo con el tercer problema enunciado: el acceso desigual según condición socioeconómica. Por ende, resulta notoria una ambigüedad en la definición de la población objetivo así como su relación con los problemas descriptos.

#### *Análisis de pertinencia*

En el presente acápite se exponen los resultados atinentes al análisis de pertinencia del diseño de la política en estudio. El análisis de pertinencia pretende evaluar exhaustivamente los objetivos de la política: si existen, si son explícitos o implícitos, una valoración acerca de su calidad, si son realistas, medibles, coherentes y estructurados.

Lo primero a señalar es la dificultad que se encontró para poder identificar los objetivos de la política. Si bien en los documentos estudiados se encuentran algunas definiciones, las mismas son insuficientes y tuvieron que ser complementadas con una reconstrucción de objetivos a través de las entrevistas a los funcionarios.

Esto es un tema ampliamente tratado por la bibliografía: la normal ausencia de objetivos explícitos claros y completos, y la necesidad de auscultar en los objetivos implícitos de la política.

Si nos remitimos a la documentación, podemos observar un primer objetivo en la Ordenanza 277/09 en la que se modifica el ingreso a la Licenciatura en Turismo, cuando en sus “vistos” la misma manifiesta que “VISTO que desde el año 2003 la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de esta Universidad Nacional de Mar del Plata ha venido desarrollando distintas acciones *tendientes a lograr que un mayor*

*número de jóvenes puedan tener acceso a la educación pública universitaria.” (OCA 277/09, p. 1)*

De este modo, se remite al objetivo global de aumentar el número de estudiantes como se explicita en el árbol de objetivos expuesto en la Figura 3 del capítulo IV.

También podemos señalar que, en los fundamentos de la Ordenanza 1010/14, se definen objetivos de la política pública, ampliando al objetivo de disminuir el desgranamiento y lentificación de la matrícula universitaria cuando manifiesta que *“En este sentido, es importante pensar un sistema de ingreso que pueda soportar la presión de una escala mayor de aspirantes, que pueda garantizar acceso formal a la institución y sobre todo razonables oportunidades de acceso real al conocimiento necesario para el abordaje”* (O.C.A. 1010/14 con contenidos provisionales, 2014, p. 15)

En su parte dispositiva, podemos citar como una traducción del objetivo precedente, el artículo 2 del reglamento del nuevo sistema de ingreso a partir del año 2014 en el cual concluye que el objetivo del ingreso es *conciliar* las condiciones sociales y pedagógicas en las que se encuentran los aspirantes, con las exigencias de la formación superior. (O.C.A. 1010/14, 2014)

Así, la definición de objetivos aparece de forma fragmentada y poco clara en los documentos, pero es más nítida en las entrevistas con los funcionarios que respondieron de forma homogénea cuando fueron consultados por los objetivos de la política pública. La síntesis fue expuesta en las herramientas de análisis del marco lógico a través del árbol de Objetivos (Figuras 3 y 4, Capítulo IV) siendo los mismos:

- Aumentar el número de estudiantes de Educación Superior
- Aumentar el número de graduados
- Incluir poblaciones que no acceden a la Educación Superior

De estos se desprenden una serie de objetivos específicos, y en un tercer nivel, líneas de actuación, como muestra a continuación el árbol de objetivos extraído del capítulo IV de la presente evaluación.

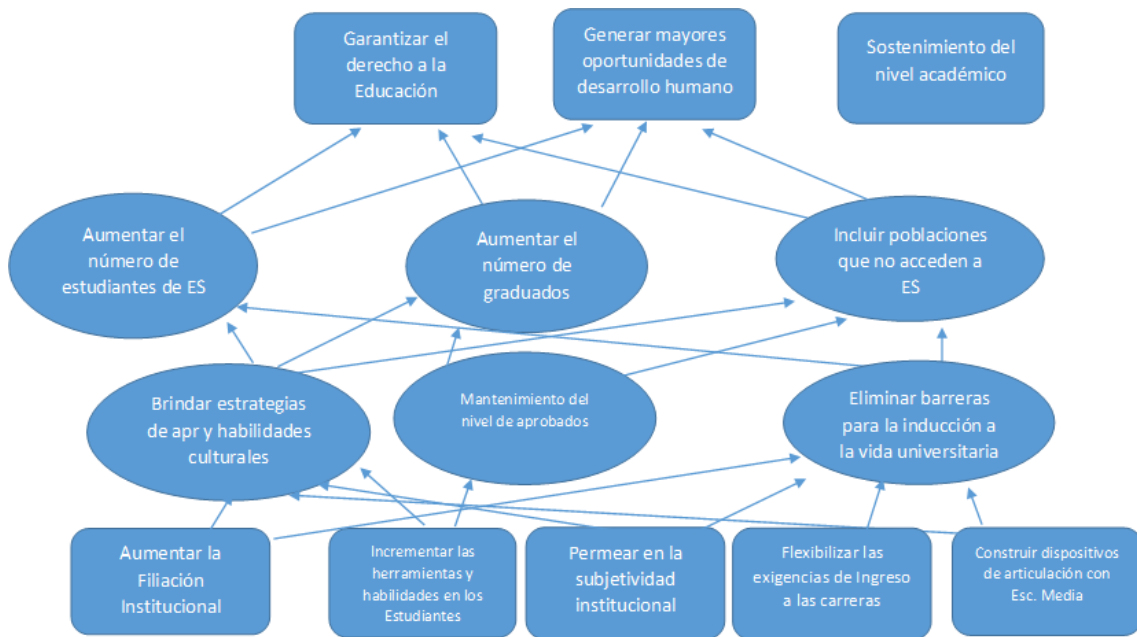


Gráfico 2: Arbol de Problemas (a) extraído del Capítulo IV de la presente evaluación

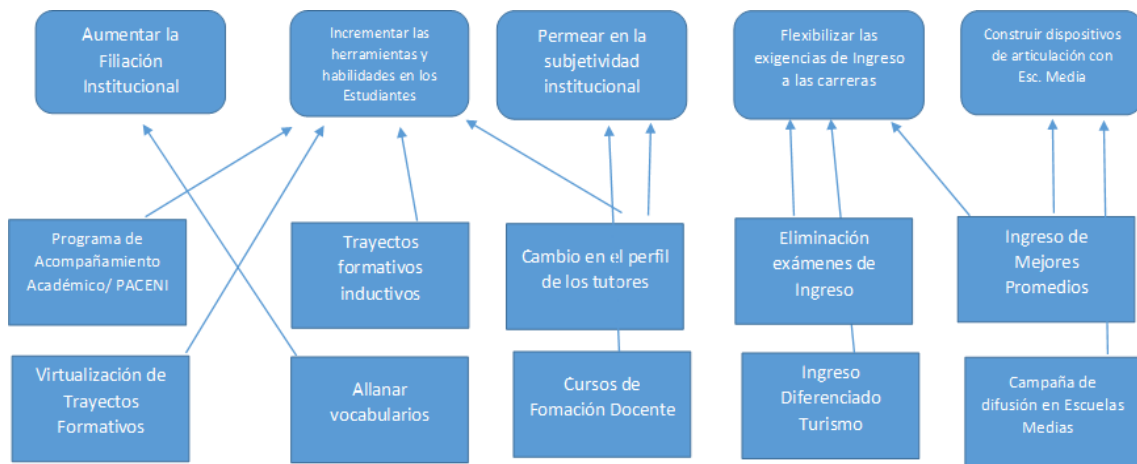


Gráfico 3: Arbol de Problemas (b) extraído del Capítulo IV de la presente evaluación

Los objetivos globales reconstruidos, parecieran ser bastante claros en su redacción, aunque carecen de una operativización mayor para poder ser evaluados con más especificidad: delimitación temporal, variaciones esperadas, división por carreras, etc. Aun así, están redactados de una manera que permite evaluar los resultados en arreglo a objetivos, a través del tiempo.

También se puede aseverar que los mismos son realistas en cuanto a su posibilidad de cumplimiento y no resultan contradictorios entre sí. Teniendo en cuenta el análisis de los factores externos se puede señalar que, si bien la política pública es sensible a

cambios generales, como la marcha de la economía y el empleo, o el prestigio que logre guardar la Universidad Pública como Institución, ninguno de ellos es un factor letal de alta probabilidad de cumplimiento, que permita aseverar que la estrategia debe ser descartada.

En cuanto a su jerarquización si hay más elementos que surgieron del análisis. En principio, es dable observar, que es difícil jerarquizar internamente estos tres objetivos, aunque en última instancia el aumento del número de graduados sería el resultado final de todos los demás. Sin embargo en las entrevistas se pudo observar con nitidez que los tres persiguen resultados e impactos diferenciados, dado que el crecimiento del número de estudiantes se liga con el desarrollo personal de los mismos y el desarrollo económico y social de la región, la inclusión de poblaciones que no acceden se liga no solo a aumentar la matrícula sino primordialmente a una redistribución del capital social en la comunidad y el aumento del número de graduados, a la efectivización del derecho al acceso a la educación superior.

Por último se pudieron constatar un vacío en la concatenación. El primero es que los entrevistados, como surge del anexo de entrevistas, manifiestan el sostenimiento de la calidad académica como objetivo global de la política de acceso, pero este luego no se conecta con la estrategia general.

Cuando los entrevistados fueron consultados por los objetivos de la política manifestaron que

*“Nuestra responsabilidad institucional nos llevaba a tratar de encontrar soluciones para que los estudiantes ingresen, se adapten y más o menos poder llevarlos a lo que el perfil de las carreras exigía. Tener una gran oferta de educación pública que garantice accesibilidad, pero sostenible. O sea con los recursos necesarios para que esto sea efectivo. Eso en primer lugar, y por otro lado entender también que la calidad debe acompañar ese proceso”<sup>19</sup>*

*“Del 2004 hasta el 2013 aproximadamente, se intentaba disminuir una brecha social pero privilegiando aún el tema de la calidad académica. Es decir que ese era todavía el paradigma dominante”<sup>20</sup>*

---

<sup>19</sup> Entrevista a Graciela Bordehore, ex Secretaria Académica FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>20</sup> Entrevista a Miriam Kap, Subsecretaria de Asuntos Pedagógicos FACEyS, en el marco de esta evaluación



De este modo, pareciera un impacto global buscado, pero sin acción pública que la sustente, por lo menos en lo que concierne a la política de acceso a la Educación Superior. Rastreado en los niveles más abstractos de la política en evaluación, podemos observar, que la idea de *calidad académica* es un elemento que sustenta al referencial de la política pública anterior, llevada adelante hasta los primeros años de la década del 2000. Es por ello que podemos inferir, solo como una hipótesis, que la idea citada puede seguir operando al nivel del referencial como un resabio de la política anterior con legitimidad para seguir operando en el imaginario de la política, pero sin una operativización concreta de la misma.

En resumen, podemos concluir que la política tiene objetivos claros y con una lógica de acción concreta, la cual tiene algunos déficits puntuales, pero que los mismos son útiles para la acción pública.

### **C. Evaluación de Coherencia**

#### *Coherencia Interna*

En el análisis de coherencia interna se intenta concluir acerca de una serie de facetas acerca de la *estrategia de intervención*. En primera medida se pretende detectar si existen grandes vacíos de intervención. Por un lado se puede hacer un análisis de coherencia Objetivo-Problema y por otro lado entre las causas detectadas del problema y las medidas propuestas. A través del mismo, se puede concluir si estamos ante una política curativa o paliativa. En segundo término, se valora la correspondencia entre la estrategia propuesta y los recursos asignados. Por último, se pretende evaluar si existe estructuración consistente de la estrategia, que conste de una lógica de cumplimiento de actividades, resultados y objetivos correctamente estructurados.

#### Relación Problema - Objetivos

En primer lugar, es destacable que los objetivos formulados se corresponden directamente con los problemas detectados para hacer efectivo el derecho a la educación. En tal sentido, se pudo constatar que *los objetivos generales son la visión en positivo de los problemas*, tal como se expone en el siguiente gráfico

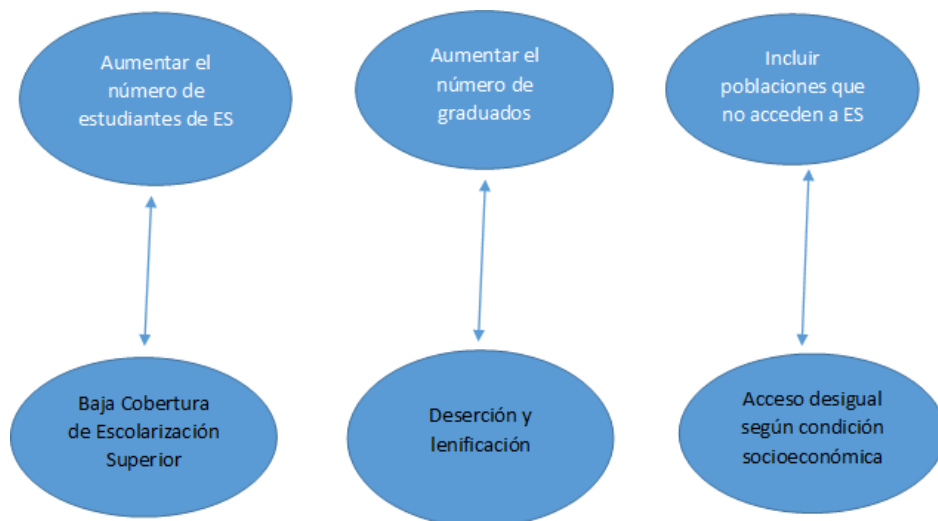


Gráfico 4: correspondencia Problemas-Objetivos. Elaboración propia

Por otra parte, estos tres objetivos generales derivan, como puede observarse en el capítulo IV de análisis, en tres estrategias de intervención posibles para la institución. Como ya se ha señalado, es notorio que la institución intenta abordar las 3 estrategias simultáneamente. Ello conlleva un gran desafío de gestión y presenta un interrogante acerca de las posibilidades de actuación eficaz y eficiente en los tres planos simultáneamente. Para poder sacar conclusiones más detalladas se requiere un estudio que excede las posibilidades de la presente evaluación, en función de lo cual solo se deja planteado el interrogante para futuros estudios.

En un nivel más detallado de análisis, podemos observar la relación entre las medidas tomadas y las causas de los problemas detectados. El mismo es necesario para concluir acerca de la característica de la política. Así, la bibliografía consultada habla de la necesidad de corroborar si las medidas atacan las causas de los problemas, en cuyo caso estaríamos frente a una política *curativa* o atacan las consecuencias de los mismos, en cuyo caso estaríamos ante una política *paliativa*.

Al respecto los entrevistados, al momento de ser consultados por los objetivos que perseguían las medidas tomadas, aportaron siempre una relación con un problema.

*“lo que nosotros hemos querido hacer con el tema del ingreso es tenerlos en la universidad para tratar de armar políticas activas sobre los que están dentro de*

*la universidad porque si están fuera de la universidad uno no puede armar políticas con ellos.”<sup>21</sup>*

*“(estamos implementando) programas de acompañamiento para que los chicos de escuelas públicas no abandonaran, por ejemplo el programa de acompañamiento académico, el programa de acompañamiento social y otros programas que sostenían la permanencia.”<sup>22</sup>*

*“En ese sentido de tratar de ser inclusivos, es decir, darle la oportunidad a la mayor cantidad de gente, y tener horarios acotados y universos laborales complejos, nosotros para los trayectos formativos ofrecemos la modalidad virtual (...) también hemos ido generando cambios y adaptaciones para lograr una mayor cercanía con el estudiante. Y en el perfil de los tutores también se buscó.”<sup>23</sup>*

*“Lo que estamos haciendo ahora es ir nosotros a diferentes colegios secundarios. Los privados de la ciudad, los estatales, los provinciales, tenemos un grupo de gente que va por los colegios de la ciudad contándoles cuales son las carreras que se pueden estudiar y diciéndoles las posibilidades que tienen”.<sup>24</sup>*

Por otra parte, en el análisis de las diferentes ordenanzas también se pudo verificar una observancia de los problemas y sus causas al momento de implementar medidas.

Por caso, en los considerandos de la ordenanza 817/08 se puede verificar

- *“Que es necesario **incentivar la posibilidad de que más alumnos del nivel medio puedan continuar capacitándose como profesionales, como ciudadanos y como personas; especialmente aquellos alumnos que han tenido un buen desempeño en el sistema de educación media***
- *Que en esta instancia se propone beneficiar no sólo a los alumnos que provienen de establecimientos de educación pública, sino también a todos aquellos de gestión privada.*

---

<sup>21</sup> Entrevista a Francisco Morea, Rector y ex Decano FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>22</sup> Entrevista a Miram Kap, Sub Secretaria de Asuntos Pedagógicos FACEyS, en el marco de esta evaluación.

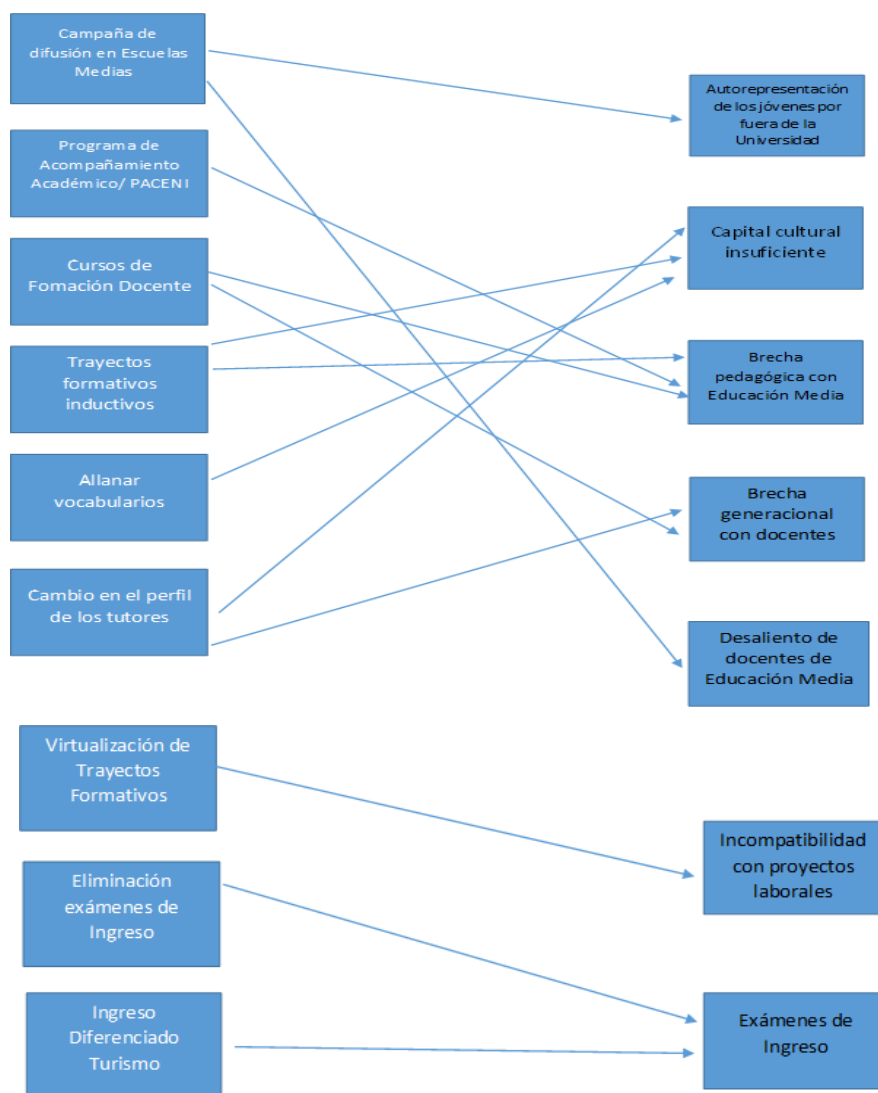
<sup>23</sup> Entrevista a Esther Castro, Secretaria Académica FACEyS, en el marco de esta evaluación

<sup>24</sup> Entrevista a Mónica Biasone, Decana FACEyS, en el marco de esta evaluación

- *Que esta decisión se enmarca en las políticas desarrolladas por la Facultad para **articular actividades con el nivel medio, tendientes a generar una mejor coordinación entre las instituciones** que conforman el Sistema de Enseñanza formal de nuestro país.” (O.C.A. 817/08, 2008)*

Así también, en los fundamentos de la Ordenanza 1010/14 se cita la insuficiencia de eliminar los exámenes de ingreso para aumentar la cantidad de jóvenes que ingresan y avanzan en sus estudios, y la necesidad de atacar la deserción y lentificación para tal objetivo. Es destacable en tal sentido la visión integral por parte del órgano de gobierno, ya que en un acto administrativo que tiene por objetivo eliminar una barrera de acceso se hace hincapié en su insuficiencia y enuncia otra de las causas de los problemas citados.

En función de lo citado, es que se condensó la relación establecida entre medidas y causas en el siguiente esquema:



Observando la correspondencia medidas – causas podemos afirmar que la estrategia de intervención ataca la totalidad de las causas, al menos nominalmente. La bibliografía consultada, con respecto a la problemática de los jóvenes para poder iniciar con éxito las carreras universitarias señala que, como obstáculos para esta inserción, se configuran una problemática pedagógica y una problemática social. La primera se forma en torno a una brecha de conocimientos, habilidades, hábitos entre lo esperado en la Universidad y lo formado en la etapa de educación media. La segunda, en problemas de capital cultural derivados del tipo de escuela al que hayan concurrido, la educación de los padres, las horas de trabajo al inicio de los estudios.

En tal sentido, se puede observar que en el conjunto de las medidas, se abordan ambas problemáticas. Por ende, podemos concluir que estamos ante una política curativa, que ataca las causas de los problemas sociales diagnosticados. Así también, haciendo un análisis pormenorizado, se puede observar en las entrevistas que entre las problemáticas aparece con mucha fuerza la alta auto-representación de vastas poblaciones de jóvenes por fuera de la Universidad, profundizado por el desaliento de los docentes de la escuela media. Sin embargo, se puede visualizar en el gráfico que no es la causa más atacada por la estrategia de intervención. La misma es complementada, como examinaremos en el próximo apartado, por políticas externas a la Facultad, pero en principio se puede visualizar como una debilidad de la estrategia de intervención.

#### Relación Recursos – Objetivos

En relación al análisis de recursos es necesario hacer una aclaración previa a los fines del presente análisis. No es objetivo del presente trabajo hacer un análisis pormenorizado de eficiencia en el uso de los recursos ni concluir acerca de la suficiencia en términos de objetivos, sino solo analizar su tendencia. En principio excede las posibilidades de la presente evaluación al no poder contar con información adecuada para los objetivos citados. Por otro lado, cabe resaltar que dichos análisis solo pueden alcanzar a evaluar la relación insumo-producto, es decir la relación entre los dos niveles inferiores de la matriz de proyecto expuesto en el capítulo de análisis del marco lógico. En términos de objetivos específicos y generales el concepto de eficiencia del gasto es difíciles de aplicar por cuanto se enfrenta a objetivos sociales

de satisfacción de necesidades difíciles de medir en términos únicamente cuantitativos.

Por tanto, el presente análisis se limita a verificar la correlación entre el cambio en las políticas de acceso a la educación superior y los recursos asignados y ejecutados por la administración.

En términos generales, se puede afirmar que la política construida a partir del cambio de referencial entre finales de la década de 1990 y principios del 2000, se puede caracterizar como *expansiva* en sus actividades desarrolladas. No solo en la cantidad de estudiantes que ingresan anualmente sino en las actividades de difusión, formación, contención de los aspirantes e ingresantes.

Remitiéndonos a los informes presupuestarios que presenta la FACEyS (2013, 2014, 2015) es poca la información que se puede obtener a los fines del presente análisis. En primera medida se cuenta con información de los años 2013 – 2015. Por otro lado, tanto los recursos asignados a la Facultad como la ejecución de los recursos se encuentran expuesta de una forma global que no permite discernir los recursos afectados a la política de ingreso y permanencia.

A niveles globales, se puede observar un crecimiento sostenido de los recursos asignados por el Tesoro Nacional, así como la ejecución de los mismos, como muestra la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
<b>Recursos del Tesoro Nacional</b>	\$ 37,112,930.00	\$ 53,780,067.82	\$ 70,968,894.21
<b>Gastos Totales</b>	\$ 39,568,870.63	\$ 55,376,974.05	\$ 73,628,458.44

Tabla 1: Recursos Fuente 11 y Gastos Totales. Elaboración propia en base a Informes Presupuestarios FACEyS

En ambos casos, si se calcula el aumento porcentual interanual, este supera los índices de precios oficiales, así como las estimaciones privadas.

En dichos informes se puede observar la mención a los fondos ejecutados del programa PACENI y algunas menciones globales a la compra de mobiliario, pero de todos modos no se puede obtener información desagregada adecuadamente para poder realizar un análisis de mayor calidad.

Cuando las entrevistadas fueron consultadas por la variación de los recursos afectados contestaron lo siguiente

*“No, nos manejamos con los mismos recursos que siempre. Somos bastante ahorrativos nosotros, pero cuando te digo que incrementamos la cantidad de docentes de primer año, porque por ejemplo en las materias del primer cuatrimestre. En el primer año invertimos un montón. Principios de la Administración pasó de tener nueve comisiones a dieciséis, por decirte algo. (...) Compramos computadoras, pizarras nuevas, muchísimas sillas; lo que pasa es que la facultad tiene un espacio físico limitado, que no se puede ampliar. Lo que si la Universidad hizo fue construir unas nuevas aulas bastante grandes en el espacio donde estaba la biblioteca y se construyó una biblioteca nueva muy bonita.”<sup>25</sup>*

*“Sí, sí, también. (Se aumentó) en cuanto al espacio físico, antes el curso se hacía en el segundo cuatrimestre del año, o sea a partir de Agosto. Entonces la gestión decidió dictarlo en Febrero, cuando la Facultad es para nosotros. Febrero y marzo. Y la verdad que estamos re cómodos, tenemos todas las aulas a nuestra disposición.”<sup>26</sup>*

*“Se ha logrado mucha colaboración en el sentido de material impreso para la difusión; sobre todo para tener para las muestras educativas. O en la misma muestra educativa que hace la Universidad hay mucho material impreso que, por más que uno aconseja meterse en la página y consultar, al chico le gusta llevarse algo de la Facultad, así que eso ha evolucionado positivamente.”<sup>27</sup>*

En función de ello, es que podemos afirmar que la asignación de recursos ha sido creciente, y por tanto en consonancia con una política expansiva de acceso a la educación superior.

Estructuración de los objetivos.

---

<sup>25</sup> Entrevista a Mónica Biasone, Decana FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>26</sup> Entrevista a Esther Castro, Secretaria Académica FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>27</sup> Entrevista a Claudia Malamud, Responsable del Area de Ingreso FACEyS, en el marco de esta evaluación

Para finalizar, se pretende realizar un juicio de la construcción de la *estrategia de intervención*. La misma se hará a través del análisis de la estructuración de los objetivos hacia sus niveles subsiguientes de operativización, pasando por los objetivos específicos, las líneas de actuación y por último las medidas tomadas.

Para verificar los presentes resultados, nos remitimos a revisar los gráficos 2 y 3 del presente capítulo.

En primer término, es de destacar que todos los objetivos cuentan con una concatenación hasta el nivel de operativización de la política pública. Todos ellos cuentan con objetivos específicos, de los que se desprenden líneas de actuación y de allí medidas concretas que la Facultad ha tomado para propender, en última instancia, al cumplimiento de los objetivos globales. A su vez, es observable la multiplicidad de relaciones que existen entre las medidas, las líneas de actuación, los objetivos específicos y los globales. Esto como ya se ha dicho, es causado en primer término por la multiplicidad de efectos esperados en muchas de las líneas de actuación, en términos de aporte al cumplimiento de los objetivos de nivel superior. A la vez es consecuente con la necesaria multicausalidad de los procesos sociales y por ende, en la necesaria concurrencia de efectos necesarios para mitigar un problema social. Por poner un ejemplo, para aumentar el número de estudiantes en la educación superior es necesario eliminar barreras para la inducción de estos y también brindar estrategias de aprendizaje y habilidades culturales. Pero a la vez, brindar estas estrategias y habilidades, impacta posiblemente con fuerza en la inclusión de poblaciones que no acceden a la educación superior.

Por otro lado, es importante alertar sobre la ambigüedad que se pudo constatar por parte de los entrevistados sobre cuáles son los objetivos globales perseguidos por las líneas de actuación. En la mayoría de los casos, se encuentra una tensión no resuelta en si los esfuerzos institucionales están destinados a incluir un mayor número de estudiantes, no importa su procedencia, o si están destinados a incluir poblaciones que en ausencia de políticas públicas, no acceden a la Educación Superior.

En suma, podemos concluir que la política de acceso a la educación superior de la FACEyS tiene una razonable coherencia interna con algunas facetas a mejorar. Es una política que tiene por objetivos revertir los problemas sociales diagnosticados por sus órganos de gobierno y autoridades, atacando en su mayoría las causas y no las consecuencias de los mismos. También se puede resumir que, solo muy a grandes rasgos, es una política coherente entre el cambio en sus objetivos y su asignación de



recursos. Por último que cuenta con una estrategia de intervención coherente, estructurada, operativizable y por tanto, evaluable.

### *Coherencia Externa*

En el análisis de coherencia externa se realiza un análisis crítico de la correspondencia, entre los objetivos de la política evaluada, y las políticas de otros niveles que operen simultáneamente. En la misma se pretenden detectar incoherencias en la forma de contradicciones, estrangulamientos así como coherencias en forma de sinergias, coordinaciones y adecuaciones normativas.

Para ello es necesario, en primer término, identificar los niveles territoriales o jurisdiccionales para así, delimitar la política evaluada y las políticas externas. Las políticas externas definidas serán contrastadas en sus objetivos con los de la política objeto, siguiendo la matriz del marco lógico construido en el capítulo IV. En este caso, por razones de simplicidad, se hará un análisis dicotómico (SI-NO) sobre la coherencia de objetivos en base a los documentos contemplados en el capítulo III; pudiendo en posteriores evaluaciones tomar métodos cualitativos que aporten mayor riqueza al análisis.

Por último, se pueden extraer conclusiones de mejora en la articulación de políticas con los diferentes niveles territoriales o jurisdiccionales.

#### Definición de la unidad de análisis.

Para la presente evaluación, se definió a la política dirigida por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales como la unidad a evaluar. Es en función de esta delimitación que se derivan los otros dos niveles jurisdiccionales a analizar en el presente apartado: el nivel de la Universidad Nacional de Mar del Plata y el nivel de la política federal de acceso a la Educación Superior a través del accionar de la Secretaría de Políticas Universitarias. Cabe la aclaración que se limitará el análisis a dicho universo, más allá de la concurrencia de otras políticas con objetivos definidos para esta problemática, por limitaciones en las posibilidades de investigación del presente trabajo. De todos modos, el grueso de las políticas de Educación Superior emanan de la citada Secretaría, con lo cual lo que pueda escapar al presente análisis no se estima significativo.

Las políticas de acceso a la Educación Superior desplegadas por estos dos niveles jurisdiccionales han sido detalladas en el capítulo III, en el cual se ha dado cuenta de sus objetivos y principales instrumentos, así como su mutación en el tiempo. Para poder resumir los resultados, en cuanto a la coherencia de las mencionadas políticas

con respecto a la de la Facultad de Ciencias Económicas, es que se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1: Análisis de coherencia externa. Elaboración propia

	Política de acceso FACEyS	Política Federal										Política Universitaria					
		Ley de Educación Superior		Programa Nacional de Becas Universitarias		Programa Nacional de Becas Bicentenario		PACENI		Becas Universitarias		Política de Ingreso Estatutaria		Programa de Acceso y Permanencia		La Universidad en el Barrio	
		Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla	Coherente	No lo contempla
<b>Objetivo de desarrollo</b>	Contribuir al desarrollo económico y social, garantizando el derecho a la Educación	x		x		x		x		x		x		x		x	
<b>Objetivos generales</b>	Aumentar el número de estudiantes de Educación Superior	x		x		x		x		x		x		x		x	
	Aumentar el número de graduados de la Educación Superior		x		x	x		x			x		x	x			x
	Incluir poblaciones que no acceden a la Educación Superior		x	x		x			x	x			x		x	x	
<b>Objetivos específicos</b>	Brindar estrategias de aprendizaje a los estudiantes		x		x		x	x			x		x	x			x
	Desarrollar instrumentos y habilidades culturales en los estudiantes		x		x		x	x			x		x	x			x
	Mantenimiento del nivel de aprobados	x		x		x		x		x		x		x			x
	Eliminar barreras para la inducción a la vida universitaria	x		x		x		x		x		x		x			x

Observando la tabla, en principio se puede afirmar que no existen incoherencias importantes entre las políticas federales, universitarias y de la Facultad. Se puede observar que en la totalidad de los casos se comparten objetivos, o estos no son contemplados. Pero en ningún caso se pudo detectar que se impulsen políticas desde los citados niveles, que persigan objetivos contradictorios a los que se configuraron en la política evaluada.

En cuanto a la convergencia de objetivos, se puede hacer un análisis a lo largo de la matriz de la política, observando los porcentajes de convergencia, en las políticas externas citadas.

Tabla 2: Porcentaje de convergencia de objetivos por política. Elaboración propia

<b>Objetivo de desarrollo</b>	Contribuir al desarrollo económico y social, garantizando el derecho a la Educación	100%
<b>Objetivos generales</b>	Aumentar el número de estudiantes de Educación Superior	88%
	Aumentar el número de graduados de la Educación Superior	38%
	Incluir poblaciones que no acceden a la Educación Superior	50%
<b>Objetivos específicos</b>	Brindar estrategias de aprendizaje a los estudiantes	25%
	Desarrollar instrumentos y habilidades culturales en los estudiantes	25%
	Mantenimiento del nivel de aprobados	63%
	Eliminar barreras para la inducción a la vida universitaria	75%

Como se puede observar, hay una coincidencia total en el nivel más alto de los objetivos, el objetivo de desarrollo. Esto es correspondiente con la noción ya desarrollada de *referencial de la política pública*. Entendiendo al mismo como el modo de identificar y recortar un problema, interpretar las causas, y los valores a resguardar en la acción pública posterior. Los referenciales son construidos y ejercen su dominación a todo nivel de políticas del Estado, por ello, es razonable la total coincidencia a nivel de objetivos de desarrollo.

En cuanto a los objetivos generales, como se puede observar en la tabla 2, existe una gran convergencia de los niveles jurisdiccionales en el objetivo de aumentar el número de estudiantes, una menos convergencia en cuanto a la inclusión de poblaciones privadas de acceso y aún menor en el objetivo de aumentar el número de graduados.

Cabe de todos modos resaltar, que en ciertos casos las políticas no convergen en los objetivos porque son instrumentos diseñados con un fin específico no coincidente. En ningún caso son contradictorios con el objetivo de la Facultad analizado.

En cuanto a los objetivos específicos, también hay una importante convergencia en los objetivos de eliminar las barreras para ingresar y de mantenimiento del nivel de aprobados; pero la misma es escasa en los objetivos de desarrollar estrategias de aprendizaje y herramientas en los estudiantes para que puedan avanzar exitosamente en sus estudios.

En principio, es de destacar que tanto la mayor como menos convergencia en los objetivos generales es coincidente en los específicos. Siendo los objetivos generales con mayor coherencia inter jurisdicción “Aumentar el número de graduados” e “Incluir poblaciones que no acceden a la ES”, es consecuente que, a nivel de los objetivos específicos, “Eliminar barreras para la inducción a la vida universitaria” sea el que más coincidencia encuentra. Por el contrario, si el objetivo general “Aumentar el número de graduados” es el que menos convergencia ha encontrado, también es consecuente que “Brindar estrategias de aprendizaje” y “Desarrollar instrumentos y habilidades culturales”, sean los objetivos específicos menos encontrados en las políticas universitarias y federales.

A grandes rasgos, los esfuerzos en políticas públicas a nivel federal y universitario parecieran dirigidos a tener a los jóvenes “puertas adentro” de la Universidad, pero con un menor énfasis en como discurre luego, el devenir académico. Ello tendrá un impacto directo en las posibilidades de desarrollar políticas desde la FACEyS que apunten al objetivo general de aumentar el número de graduados, ya que, como se analiza a continuación, la coherencia externa se manifiesta en dimensiones concretas de la gestión pública.

#### Dimensiones de la coherencia

Una vez caracterizado el nivel de coherencia externa de la política evaluada, es importante señalar algunas dimensiones en las que se manifiesta la coherencia de las políticas públicas inter jurisdiccionales, para aportar mayor riqueza al análisis.

En primer lugar, es manifiesta la adecuación de las normativas en la política general de ingreso irrestricto. Tal como se describió en el capítulo III, tanto la Ley de Educación Superior como el Estatuto de la U.N.M.D.P., como la Ordenanza 1010/14 alinean la estrategia de inducción de los aspirantes a las carreras de grado. Inclusive, cuando fueron consultados por la temática los entrevistados se pudo resaltar que

*“No sé si hubiese cambiado mucho el paradigma de ingreso si en el medio no hubiese cambiado el Estatuto de la Universidad, eso para mí es un punto muy importante. Sin embargo yo creo que esta facultad, no sé si hubiese sido permeable a tantos cambios tan radicales sin la perspectiva más global del cambio de estatuto de la Universidad.”<sup>28</sup>*

De este modo, la normativa de nivel superior fue condicionante de la normativa y de la gestión de nivel inferior.

En segundo término, y como una derivación del análisis de coherencia en los objetivos, existe una sinergia de actuación a través de la generación de programas de nivel superior que complementan o absorben programas de nivel inferior, tal como se manifestó en las entrevistas

*“Bien, desde la Universidad tenemos un acompañamiento permanente, es decir desde Secretaría Académica de la Universidad se han implementado muchísimos proyectos para “salir al territorio”.”<sup>29</sup>*

Luego, otro entrevistado, refiriéndose a las políticas de contención de la Universidad manifestó:

*“Entonces, por un lado, nosotros tenemos el sistema de mejor becas con mejor nivel remunerativo del país, si no me equivoco, y con más permanencia en el tiempo. Superamos por muchísimo en su momento a veces más a veces menos a lo que son las becas nacionales (...) Tenemos comedor universitario con precios absolutamente accesibles pero aparte tenemos becas de comedor*

---

<sup>28</sup> Entrevista a Miram Kap, Sub Secretaria de Asuntos Pedagógicos FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>29</sup> Entrevista a Claudia Malamud, Responsable del Area de Ingreso FACEyS, en el marco de esta evaluación.

*universitario que también están dados por las mismas trabajadoras sociales que hacen estos informes.*<sup>30</sup>

Para mayores referencias, se puede observar el anexo de entrevistas.

Por último, la coherencia de objetivos permitió, como manifestaron los entrevistados, contar con líneas de financiamiento extra-presupuestarias para desarrollar programas en los niveles inferiores, lo cual marca una sinergia en el desarrollo de la política pública, la cual muchas veces se ve trunca por la inexistencia de fondos para ser llevadas a cabo.

*“Cuando yo asumí decidí armar un programa de articulación con el secundario por campos disciplinares. Lo armarnos, tiene su R.R., y a los seis meses se largó un programa nacional de articulación con el secundario para el desarrollo de vocaciones científico-tecnológicas con un financiamiento tri anual de aproximadamente dos millones de pesos, para cuyo acceso concursamos, y se está implementando con la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y con la Facultad de Ingeniería”.*<sup>31</sup>

*“Se trabajó en un programa propio que aprobó el Consejo Académico de acompañamiento académico. Que ahí sí conseguimos financiación porque hay un programa del estado que extendió en función de los que tenían contratos-programa y los que tenían asignaciones Progresar, una distribución de recursos”.*<sup>32</sup>

Así, a modo de conclusión, se pudo encontrar una alta coherencia externa por parte de la política de acceso a la Educación Superior de la FACEyS con respecto a sus dos niveles jurisdiccionales superiores, sin haber una coerción expresa en el caso. Así, en términos de Dahl y Linbom (1953) se puede hablar de una alta internalización de los fines en todos los niveles del Estado. No se encontraron políticas externas que fueran contradictorias con las planteadas por la Facultad. Esto supone una gran fortaleza para seguir desarrollando la misma, en cuanto no encontrará obstáculos o estrangulamientos externos. En cuanto a la convergencia de objetivos, pareciera haber

---

<sup>30</sup> Entrevista a Francisco Morea, Rector y ex Decano FACEyS, en el marco de esta evaluación.

<sup>31</sup> Entrevista a Paula Meschini, Secretaria Académica UNMDP, en el marco de esta evaluación

<sup>32</sup> Entrevista a Ester Castro, Secretaria Académica FACEyS, en el marco de esta evaluación



un acento mayor en aumentar la matrícula de estudiantes universitarios e incluir poblaciones históricamente excluidas, pero bastante menor por construir políticas que permitan a los estudiantes avanzar exitosamente en sus estudios. Ello supone un límite al objetivo de garantizar el acceso *efectivo* a la Educación Superior, el cual lo entendemos como la posibilidad de acceder al conocimiento y no simplemente a la condición administrativa de estudiante.

## Capítulo VII – Consideraciones Finales

### A. CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo consiste en evaluar la política pública de acceso a la Educación Superior, para el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Con dicho fin, se plantearon los objetivos específicos de describir la política pública actual, relevar la existencia de diagnósticos sobre la problemática y evaluar la racionalidad y coherencia de la política pública en cuestión.

Para ello se construyó un marco teórico sobre el Estado, las políticas públicas y la evaluación de las mismas. Metodológicamente, se realizó análisis de contenido de una veintena de normativa de los tres niveles observados: la política federal de educación, la política de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Luego se hicieron entrevistas en profundidad a funcionarios actuales y pasados de dicha institución y de la U.N.M.d.P., construyendo categorías analíticas con sus resultados.

En cuanto al **referencial de la política pública evaluada**, se pudo constatar la existencia clara de un referencial actual, en oposición al referencial que operó hasta los primeros años de la década del 2000. El mismo tiene como núcleo de valoraciones a la Educación Superior como un derecho humano inalienable y como un bien público a ser administrado por el Estado primordialmente. Se pudo observar nítidamente el cambio de referencial, sin embargo, su operativización en normativas concretas se da muy lentamente a partir del año 2003 y en forma dispar en los diferentes niveles de gobierno: más rápidamente en la base y con más lentitud en el nivel más alto. Por último, se pueden anticipar, en función de la tensión de intereses en torno a la política y el reciente cambio de gobierno, inestabilidades en la consolidación del nuevo referencial de las políticas públicas.

Aguilar Villanueva (2009) entiende a las políticas públicas como un **patrón** de comportamiento a lo largo de cierto tiempo, que se traducen en un conjunto de acciones sistemáticas, intencionales, medianamente coordinadas y orientadas al cumplimiento de un objetivo de gobierno. Anclados en esta definición, es que se pudo detectar una política pública consistente en los términos precedentes, partiendo de la Ordenanza 218/2003 hasta la Ordenanza 1010/2014, tomando esta no como la discontinuación de la misma sino como un punto de referencia actual.

La constatación empírica de estos dos conceptos referidos en el marco teórico merece una reflexión. Tanto la comprobación de que existe un núcleo duro de valoraciones que demarcan el horizonte de lo deseable y lo posible, como la existencia de un patrón de comportamiento llevado adelante por distintas gestiones a lo largo de casi doce años; habilita a pensar en la construcción de políticas públicas como un proceso político, consensual, de ajustes mutuos y con el protagonismo de actores sociales inevitablemente. Y por ende, a esta construcción como un campo radicalmente más democrático y abierto a la participación política que los enfoques que ponen el acento en el proceso técnico-burocrático de construcción de la norma.

En cuanto a la evaluación de la política en cuestión, podemos clasificar los hallazgos en las cuatro categorías de evaluación:

En cuanto a **la relevancia** de la política pública, se pudo constatar que los entrevistados, funcionarios encargados de delinear la política, cuentan con un diagnóstico razonablemente completo y profundo de la problemática del acceso a la Educación Superior, coincidente con la bibliografía consultada al efecto. Sin embargo, es insuficiente la sistematización del estudio y diagnóstico de la realidad con la que se quiere trabajar. Se pudo constatar la existencia de información cuantitativa suficiente y adecuada respecto a la matrícula estudiantil, pero falta información cualitativa de dicha variable. Por añadidura, no existe información financiera adecuada para poder evaluar el uso de los recursos afectados a la política de acceso a la Educación Superior.

Con respecto a la población objetivo, se pudo constatar que existe un imaginario homogéneo de la misma, con una variación significativa para el análisis: No es claro si la política era destinada a los estudiantes provenientes de la educación pública, o a todos los jóvenes sin distinción de procedencia educativa. Esto, deriva en una serie de problemas de definición de la política.

En primer término, definidos los problemas públicos a mitigar, no pareciera razonable pues, limitar la población objetivo a los jóvenes en condiciones socio-económicas desfavorables para dos de estos objetivos: “Aumentar el número de estudiantes de Educación Superior” y “Aumentar el número de graduados de Educación Superior”. Si claramente es consistente la población objetivo con el tercer problema enunciado: el acceso desigual según condición socioeconómica.

En segundo lugar, la bibliografía consultada, sugiere como indicador robusto para señalar la condición socio-económica, al nivel educativo de los padres y no a la procedencia educativa del aspirante.

En cuanto a la cuantificación de la población objetivo, es de resaltar que no se encontró ninguna estimación de la población objetivo dada la caracterización descripta, ni en documentos públicos, ni en las entrevistas realizadas. Esto es una de las principales debilidades de la política en cuestión, toda vez que, al no contar con una cuantificación al menos estimada, hace muy difícil el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos.

En cuanto a **la pertinencia** de la política pública, se pudo constatar que la definición de objetivos aparece de forma fragmentada y poco clara en los documentos; pero es más nítida en la entrevista con los funcionarios, que respondieron de forma homogénea cuando fueron consultados por los objetivos de la política pública. Se reitera que, este es un problema definido como recurrente por los autores consultados, ya que es infrecuente el proceso de definición de objetivos en la gestión pública.

Dado esto, se llevó a cabo una reconstrucción de los objetivos a partir de la evidencia en las normativas y las entrevistas. Los objetivos globales reconstruidos parecieran ser bastante claros en su redacción, aunque carecen de una operativización mayor para poder ser evaluados con más especificidad: delimitación temporal, variaciones esperadas, división por carreras, etc. Aun así, están redactados de una manera que permite evaluar los resultados en arreglo a objetivos, a través del tiempo. Por último, cabe recordar que la estrategia planteada presenta posibilidad de ser afectada por factores externos, pero no cuenta con factores letales que se avizoren de cumplimiento seguro en el futuro.

En términos de **coherencia Interna**, podemos concluir que estamos frente a una política razonablemente coherente, la cual tiene como objetivo atacar los problemas sociales diagnosticados, trabajando de forma curativa sobre las causas de los mismos. Por otra parte, la estrategia tiene una buena estructuración, en la que cada objetivo cuenta con líneas de acción y medidas concretas tomadas, aunque con algunas ambigüedades detectadas. Por otro lado, se pudo verificar alguna inconsistencia menor en la estrategia desplegada, sin afectar significativamente el juicio positivo hecho en este aspecto.

En términos de coherencia, se pudo constatar que los tres objetivos generales son la visión en positivo de los problemas, y como derivación de esto la institución intenta abordar 3 estrategias simultáneamente. Ello conlleva un gran desafío de gestión y presenta un interrogante acerca de las posibilidades de actuación eficaz y eficiente en los tres planos simultáneamente. Para poder sacar conclusiones más detalladas, se

requiere un estudio que excede las posibilidades de la presente evaluación, en función de lo cual solo se deja planteado el interrogante para futuros trabajos.

En cuanto a la estructuración, es importante alertar sobre la ambigüedad que se pudo constatar por parte de los entrevistados sobre cuáles son los objetivos globales perseguidos por las líneas de actuación. En la mayoría de los casos, se encuentra una tensión no resuelta en si los esfuerzos institucionales están destinados a incluir un mayor número de estudiantes, no importa su procedencia, o si están destinados a incluir poblaciones que en ausencia de políticas públicas, no acceden a la Educación Superior.

También en cuanto a la estructuración, se pudo verificar un objetivo de desarrollo que no se encadena con niveles de objetivos específicos ulteriores. Para este caso podemos inferir, solo como una hipótesis, que el objetivo citado de “calidad académica” puede seguir operando al nivel del referencial como un resabio de la política anterior, con legitimidad para seguir operando en el imaginario de la política, pero sin una operativización concreta de la misma.

Así también, haciendo un análisis pormenorizado de la relación de las medidas tomadas con los problemas enunciados, se puede observar en las entrevistas que entre las problemáticas aparece con mucha fuerza el problema de auto representación de vastas poblaciones de jóvenes por fuera de la Universidad. Sin embargo, se pudo concluir que no es la causa más atacada por la estrategia de intervención.

Por último, en cuanto a la **coherencia externa**, se pudo encontrar una alta compatibilidad de la política de acceso a la Educación Superior de la FACEyS con respecto a sus dos niveles jurisdiccionales superiores. Esto supone una gran fortaleza para seguir desarrollando la misma, en cuanto no encontrará obstáculos o estrangulamientos externos. En cuanto a la convergencia de objetivos, pareciera haber un acento mayor en aumentar la matrícula de estudiantes universitarios e incluir poblaciones históricamente excluidas, pero bastante menor por construir políticas que permitan a los estudiantes avanzar exitosamente en sus estudios. Ello supone un límite al objetivo de garantizar el acceso *efectivo* a la Educación Superior, el cual lo entendemos como la posibilidad de acceder al conocimiento y no simplemente a la condición administrativa de estudiante.

María Bustelo (2001) explica la necesidad de poder distinguir el mérito y el valor en las políticas pública; entendiendo al primero como las cualidades intrínsecas de una intervención, mientras que el valor tiene una relación con el contexto en el que actúa.

Para el caso, se puede afirmar que la política de acceso a la Educación Superior de la FACEyS tiene un importante valor, ya que cuenta con un diagnóstico acertado y coincidente con el resto de los actores acerca de la problemática y es altamente compatible con las políticas circundantes. A su vez, debiera nutrirse más fuertemente de los problemas detectados, en especial los de auto-representación de los jóvenes por fuera de la Universidad, para pensar líneas de actuación a futuro.

En cuanto a su mérito, este lo halla en atacar las causas de los problemas detectados, impulsando el logro de los impactos buscados. Pero debe trabajar en sus diagnósticos, en la conformación de una población objetivo caracterizada y cuantificada, en la construcción de información presupuestaria y de producción de datos y análisis cualitativo de la problemática.

## **B. Propuestas de mejora**

Dado que el fin de la evaluación formativa es mejorar la política pública llevada adelante, es que concluimos el presente trabajo con una serie de propuestas de mejora para la política de acceso a las FACEyS, con la intención de aportar información útil para la toma de decisiones a los múltiples actores que operan sobre la misma:

- Construir sistemas que brinden información cualitativa. En particular se encontró insuficiencia de la misma acerca de la problemática de acceso y permanencia de los aspirantes y estudiantes. Esta permitirá profundizar en los análisis de las causas y efectos de la misma.
- Adecuar la información financiera de la FACEyS para poder realizar análisis financieros de los ingresos y gastos asignados a la política de acceso a la Facultad.
- Definición de la población objetivo: Es vital delimitar una población objetivo caracterizada, estratificada y cuantificada para poder llevar adelante políticas públicas efectivas y evaluar sus resultados e impactos. En este aspecto es muy poco lo que pudo ser relevado. Se recomienda construir una caracterización de la o las poblaciones objetivo de política, ligándola con los distintos objetivos enunciados, clarificando a quien está dirigido cada programa o medida tomada.
- Revisar los indicadores usados. En particular, las líneas de acción que tiene el objetivo de incluir poblaciones que no acceden a la Educación Superior, vienen siendo enfocadas en función de la procedencia educativa del aspirante.

Bibliografía consultada sugiere que puede haber indicadores que aporten mayor profundidad y certeza en el análisis.

- Objetivos claros y explícitos. Si bien se pudo constatar una claridad en los objetivos perseguidos en las entrevistas, no se encuentran de la misma forma en los documentos oficiales recabados. Se recomienda la construcción de un documento estratégico que clarifique la estrategia de abordaje.
- Profundizar la acción sobre las causas núcleo. Se constató en las entrevistas que una de las causas más fuertes de exclusión de poblaciones de la Educación Superior, parte de la auto-representación de los mismos por fuera de la vida universitaria. Se recomienda reforzar en esta y otras causas núcleo los esfuerzos institucionales.
- 3 estrategias simultáneamente. La Institución aborda en paralelo, 3 ambiciosos objetivos de política pública y ello requiere estrategias diferenciadas y claramente definidas para cada caso. A causa de esto, se constató una tensión no resuelta en si los esfuerzos institucionales están destinados a incluir un mayor número de estudiantes, no importa su procedencia, o si están destinados a incluir poblaciones que en ausencia de políticas públicas activas, no acceden a la Educación Superior. Se recomienda la construcción participativa de una matriz de marco lógico diferenciada para cada objetivo, con el fin de clarificar la acción pública, solidificar los acuerdos con los actores clave y darle mayor evaluabilidad a la política pública en cuestión.

## Bibliografía consultada

- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*, 11-31. Recuperado de [sites.google.com/site/arcaldera/docencia-5/estado-y-politicas-publicas/biblioteca-politicas-publicas/](https://sites.google.com/site/arcaldera/docencia-5/estado-y-politicas-publicas/biblioteca-politicas-publicas/)
- André-Noël, R. (2016). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11146/519>
- Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57).
- Carella, M. I. G., & Zanfrillo, M. L. A. I. (2006). *Evaluación de proyectos en las Instituciones de Educación Superior: su abordaje a través del Enfoque de Marco Lógico*. Mar del Plata: Repositorio Nulan FACEyS – UNMDP
- Dahl, R. A., y Lindblom, C. E. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, NY, Harper.
- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. *Convenio Programa "Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática" (PACENI) 2013*. Recuperado de [eco.mdp.edu.ar/sistema-de-tutorias-paceni](http://eco.mdp.edu.ar/sistema-de-tutorias-paceni).
- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. *Informe Presupuestario 2013*. 2014. Recuperado de <https://eco.mdp.edu.ar/transparencia/441-informe-presupuestario-2013>
- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. *Informe Presupuestario 2014*. 2015. Recuperado de <https://eco.mdp.edu.ar/transparencia/1244-informe-presupuestario-2014>
- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. *Informe Presupuestario 2015*. 2016. Recuperado de <https://eco.mdp.edu.ar/transparencia/1731-informe-presupuestario-2015>
- Gilli, J. J., & Schulman, D. R. (2010). Las carreras de las ciencias económicas en la Argentina. Principales conclusiones del proyecto de investigación UBACYT E 2006-2009. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata*,



Argentina.

Giosa, L. M. (2003). La Educación Superior y la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de [cartapacio.edu.ar](http://cartapacio.edu.ar)

Hammond, F., Carrozza, T., & González Carella, M. I. (2012). *Alcance de los objetivos Políticas Públicas de ingreso a la universidad, en la ciudad de Mar del Plata, en relación a las condiciones socioeconómicas de la población en edad de ingreso*. Mar del Plata: Repositorio Nulan FACEyS – UNMDP

Isuani, E. A. (1984). Três enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciência Política*, 27(1), 35-48. C.A.B.A: Maestria en Administracion Publica – UBA.

Jobert, B. (2004). Estado, sociedad, políticas públicas. Santiago de Chile: INAP – Universidad de Chile.

Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas.

Ley de Educación Superior. Ley 24.521, texto original. Infoleg. C.A.B.A. 1995

Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior. Ley 27204. Infoleg. C.A.B.A. 2015.

Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices, *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*. In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.). Traducción al español del autor

Nirenberg, O. (2010). Enfoques para la evaluación de políticas públicas. Amaya P (comp.). *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. La Plata: Editorial Universitaria de La Plata.

Nogueira, R. M. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 13-46. CABA: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Eds.)

Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 1010/14. Contenidos provisorios. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/). (2015)

Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 1010/14. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/). (2014)

Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 218/2003. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (2003)

Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 277/09. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/). (2009)

Ordenanza de Consejo Académico FACEyS 817/08. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (2008)

Ordenanza de Consejo Superior UNMDP 1412/92. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (1992)

Ordenanza de Consejo Superior UNMDP 1520/99. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (1998)

Ordenanza de Consejo Superior UNMDP 307/00. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (2000)

Ordenanza de Consejo Superior UNMDP 753/93. Recuperado de [gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/](http://gestion.rect.mdp.edu.ar/consultas/) (1993)

Ortegón, E. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Recuperado de [Https://books.google.com.ar](https://books.google.com.ar)

Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. *IDR. Sevilla*.

Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 281-290.

Porto, A., Di Gresia, L., & López, M. (2004). *Mecanismos de admisión a la Universidad y rendimiento de los estudiantes*. Anuario Asociación Argentina de Economía Política, XXXIX.

Ruesta, M. B. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Secretaría de Políticas Universitarias, *Anuario Estadístico Universitario 2014, 2017*. C.A.B.A. Recuperado de <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/>

Sheik, A. (2003), *Modernizing the State: Reflections on Next Generation Reforms to Strengthen the Capacity to Govern*, mimeo

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, (33). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/164/16429061007/>

Universidad Nacional de Mar del Plata. *Estatuto de la Universidad Nacional de Mar del Plata 1993*. Mar del Plata: Departamento Concursos FAUD.

Universidad Nacional de Mar del Plata. *Estatuto de la Universidad Nacional de Mar del Plata 2013*. Mar del Plata. Recuperado de [www.mdp.edu.ar](http://www.mdp.edu.ar) (2013)

Vela, G. (1990). *Enfoque del marco lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Vélez, Carmen (2007), “El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, Nº 3, pp. 145-170.

Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall. 2 ed.