



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
**POLÍTICA Y
GOBIERNO**

ANÁLISIS Y DISEÑO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Tesis de Maestría
Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas
Elaborada por: Lic. Albana Bernardi
Directora: Mg. Violeta Ruiz

Julio 2021

Agradecimientos

Especialmente a mi familia, a mi compañero, Diego, a mis amigos y amigas. Fueron ellos y ellas quienes me acompañaron en este camino y quienes alimentaron mis esfuerzos con palabras de aliento.

A Violeta Ruiz por guiarme con una generosidad notable en esta desafiante y enriquecedora experiencia.

A Luciano Andrenacci y Micaela Díaz Rosaenz por brindarme un espacio de diálogo y acompañamiento a lo largo de la Maestría.

A quienes muy amablemente accedieron a compartir su experiencia en el Programa de Expansión de la Educación Superior a través de entrevistas.

Contenido

GLOSARIO.....	4
INTRODUCCIÓN	6
1. ESTADO DEL ARTE.....	8
1.a. Políticas Públicas: definiciones y enfoques	8
1.a.1. Enfoques y modelos	10
1.b. Políticas públicas educativas	14
1.c. Políticas públicas educativas de educación superior	17
1.c.1. La educación como derecho.....	17
1.c.2. Acceso a la educación superior.....	18
1.c.3. Expansión de la educación superior.....	21
1.d. De la planificación normativa a la estratégica situacional y participativa	26
1.e. Evaluación	29
1.e.1. Enfoques y modelos de evaluación.....	30
2. MARCO TEÓRICO.....	35
3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	43
3.a. Surgimiento de la cuestión.....	43
3.a.1. Discusiones previas a la Res. ME N° 299/09, Res. ME N°1366/12 y ME N° 1368/12.....	43
3.a.2. Creación del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la ES	44
3.b. Contexto del Programa	45
3.b.1. El sistema de educación superior: Organización, establecimientos y matrícula.....	48
3.c. Creación del Programa de Expansión de la Educación Superior.....	50
3.c.1. Situación-problema que intenta abordar	50
3.d. Actores involucrados	51
3.e. Funcionamiento del Programa.....	54
3.e.1. Objetivos	54
3.e.2. Organización para la gestión.....	55
3.e.3. Estrategias y actividades del Programa.....	56
3.e.4. Resultados del Programa hasta 2019	57
3.e.5. Modificaciones del Programa durante el período 2016-2019.....	58

3.e.6. Características Institucionales del ámbito organizativo en donde se inscribe el Programa.....	58
4. DISEÑO DE EVALUACIÓN.....	62
4.a. Características del diseño evaluativo.....	62
4.b. Objetivos y alcance de la evaluación.....	62
4.c. Aspectos conceptuales.....	63
4.c.1. Líneas de acción del Programa.....	63
4.c.2. Las dimensiones de análisis.....	64
4.d. Aspectos metodológicos de la evaluación.....	66
4.d.1. Muestra.....	69
4.d.2. Técnicas y fuentes.....	70
4.e. Matriz de evaluación.....	72
4.f. Equipo de trabajo.....	89
4.g. Cronograma de implementación.....	89
4.h. Presupuesto.....	91
5. CONCLUSIÓN.....	92
ANEXO 1 – Guía de entrevistas.....	95
ANEXO 2 – Antecedentes normativos del Programa.....	97
ANEXO 3 – Otros documentos.....	98
ANEXO 4 – Actores involucrados en el Programa: sus funciones.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	105

GLOSARIO

CDUR - Centros de Desarrollo Universitario Regionales
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIN - Consejo Interuniversitario Nacional
CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CPRES - Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior
CRES - Centros Regionales de Educación Superior
CRUP - Consejo de Universidades Privadas
CU - Consejo de Universidades
DiNIECE - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DiNIEE - Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa
EaD – Educación a Distancia
EPJA - Educación Popular de Jóvenes y Adultos
ES - Educación Superior
IAP - Investigación Acción Participativa
LEN - Ley de Educación Nacional
LES - Ley de Educación Superior
MAPP - Método Altadir de Planificación Popular
MCyE - Ministerio de Cultura y Educación
ME - Ministerio de Educación
MECCyT – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
MEYD- Ministerio de Educación y Deportes
MS - Método secuencial
PACENI - 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
PEES - Programa de Expansión de la Educación Superior
PES - Planificación Estratégica Situacional
PIESCI - Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional
PNBB - Programa Nacional de Becas Bicentenario
PNBTICs - Programa Nacional de Becas de Grado TICs
PPUA - Programa de Promoción de la Universidad Argentina
PROG.R.ES.AR - Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
PROHUM - Proyecto de Apoyo a las Ciencias Humanas
PROMAGRO- Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía
PROMARQ - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura
PROMED - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ciencias Médicas
PROMEI - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería
PROMFORZ - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista
PROMFyB - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica
PROMOD - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Odontología
PROMVET - Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria

PROSOC - Proyecto de Apoyo a las Ciencias Sociales

RCT - Randomized controlled trial

SPU - Secretaría de Políticas Universitarias

ZOOP - Zielorientierte Projektplanung

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis del Programa de Expansión de la Educación Superior (PEES) y proponer un diseño para su evaluación partiendo desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas y haciendo foco en los procesos de planificación y evaluación. El Programa funciona en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación y tiene como fin “*incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades*” (Res. ME N° 1368/12). Considerando que el Programa de Expansión de la Educación Superior proyecta nuevas acciones en el marco de la agenda del gobierno que asumió en 2019, es preciso diseñar una evaluación que de implementarse permitirá contar con información relevante sobre su desempeño, efectuar los cambios que se requieran para la mejora de la intervención y valorar los resultados y los efectos que ha producido hasta el momento.

El trabajo comenzó con la sistematización y el análisis de información sobre el funcionamiento del Programa integrada por la normativa en la que se inscribe e informes y documentos elaborados por los responsables de su gestión¹. El proceso continuó con entrevistas a personas que tuvieron o tienen diferentes responsabilidades en la gestión del Programa², lo que permitió obtener un mayor conocimiento acerca de su organización y sus características, para ello se elaboraron previamente cuestionarios de entrevistas semiestructuradas (ver Anexo 1). Para la elaboración del estado del arte y el marco teórico se consideró la bibliografía específica de la Maestría en Planificación y Evaluación en Políticas Públicas, profundizada con bibliografía recuperada de distintos espacios académicos.

La presentación está organizada en 5 capítulos. Un primer capítulo está dedicado a la revisión del estado del arte en torno a los grandes temas que se abordan: las políticas públicas, las políticas públicas educativas y más concretamente las orientadas a la Educación Superior; y por último la planificación y la evaluación de políticas públicas. De esta manera se completa la revisión de la literatura sobre la tríada de la que trata esta Maestría y del tema sustantivo que aborda el Programa.

El segundo capítulo incluye el marco teórico elegido como mapa de navegación, se definen los principales conceptos y se explicita el enfoque desde el que se parte.

¹ Ver fuentes consultadas en Bibliografía.

² Se entrevistó a Carlos Pérez Rasetti (Ex Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior período 2006-20012); Florencia Giri (Ex integrante del equipo técnico de la SE- CPRES y Secretaria Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior período hasta 2015); Daniel Pedrotti (actual Coordinador académico de los CRES Villa Dolores y Deán Funes- Universidad Nacional de Córdoba) y a María Cristina Castillo (Ex Subsecretaria de grado de la Universidad Nacional de Córdoba a cargo de las actividades de los CRES Villa Dolores y Deán Funes período 2017-2020). Se estableció comunicación vía mail con la Secretaria Ejecutiva de los CPRES período 2016-2019, Magalí Catino.

Un tercer capítulo presenta la descripción y análisis del Programa de Expansión de la Educación Superior, se trata del momento en que se ponen en juego las ideas y los conceptos para describir, explicar y comprender el programa.

El cuarto capítulo contiene el diseño de evaluación propuesto. Se describen las características que asume el proceso y los objetivos que persigue, se precisan los aspectos conceptuales y los aspectos metodológicos para finalizar en la organización de una matriz de evaluación. Asimismo, se incluye la composición del equipo profesional, el cronograma de trabajo y el presupuesto que requeriría la implementación de este proceso.

Finalmente, se ensaya una conclusión sobre el proceso de elaboración del presente trabajo.

1. ESTADO DEL ARTE

Abordar la temática que interesa a esta tesis requiere comenzar desde una mirada general por la revisión de los aportes teóricos que han guiado el análisis de las políticas públicas. Se recuperan las distintas formas en que estas han sido definidas y las discusiones epistemológicas del campo de estudio, que se expresan en los diferentes enfoques y modelos desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad. Más específicamente, nuestro interés estará centrado en las políticas públicas educativas, la planificación y la evaluación de políticas, programas y proyectos. En consecuencia, también se recuperan diferentes perspectivas desde las que se analizan la educación y las políticas educativas, las contribuciones en torno a la planificación, desde la planificación normativa o tradicional a la estratégica situacional y a la participativa; y los desarrollos en la evaluación de políticas públicas, desde los diseños experimentales a los cualitativos y participativos.

1.a. Políticas Públicas: definiciones y enfoques

Para adentrarnos al objetivo de este trabajo académico consideramos conveniente comenzar por el campo más amplio en el que se inscribe, el de las políticas públicas. Como se sigue en los próximos apartados, esta es originalmente una subdisciplina que se abre camino en la primera mitad del siglo XX y recibe la influencia de diversas disciplinas a lo largo de su desarrollo. Debido a que una política pública siempre es una construcción por parte del sujeto que la piensa coexisten diferentes definiciones.

Oszlak y O'Donnell (1995) conciben a la política estatal o pública como: *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”* (Oszlak & O'Donnell, 1995, pág. 113).

En el esquema que proponen los autores las cuestiones son asuntos (necesidades o demandas) de los integrantes de una sociedad que son socialmente problematizados, lo que quiere decir que existen clases, grupos o individuos estratégicamente situados que consideran que puede y debe hacerse algo y cuentan con recursos para promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. La toma de posición del Estado sobre la cuestión se concreta en una decisión o conjunto de decisiones a lo largo del tiempo que no necesariamente son expresadas en actos formales y que implican a una o más organizaciones estatales. Esta no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente, sostienen los autores. Por último, la resolución de la cuestión no necesariamente es la solución al problema, sino que deja de ser cuestión por la aparición de otros problemas más visibles, porque se haya arribado a la conclusión de que nada puede hacerse o puede deberse a que el sector social que la

planteaba haya sido reprimido, eliminado o desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión.

La definición que ofrecen los autores presenta al Estado como un actor más en el proceso de las políticas públicas, pero es un Estado diferenciado, complejo, contradictorio. Es un actor estratégicamente situado y con autonomía, su toma de posición puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. Es decir, no es un actor neutral en el proceso social, como la definición lo menciona, la posición predominante del Estado frente a una cuestión tiene una direccionalidad y una orientación. En segundo lugar, advierte sobre los conflictos que se dan en el aparato estatal, entre sus diferentes unidades con variable grado de autonomía cuando se trata de definir la cuestión y los problemas, por lo tanto, tampoco se verá al Estado como un actor monolítico. Se destaca el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del estado frente a una cuestión.

Esta definición lleva a la necesidad de especificar en un análisis a qué unidades estatales y a cuál o cuáles de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados. En otro orden, esta definición abre la “caja negra” y mira hacia su interior. La toma de posición genera movimientos horizontales y verticales al interior del estado, los primeros responden a movimientos en unidades de igual jerarquía a la unidad que adoptó la política y los verticales refieren a la atribución de competencia y asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de ella.

Por último, se debe destacar, la preponderancia que le otorga a los actores, a la necesidad de reconocer en un análisis su composición y naturaleza, dado que en mayor o menor medida también inciden el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas.

Una segunda definición de políticas públicas es la de Yves Mény y Jean Claude Thoening (1989) citados en Muller (2006) quienes definen “*una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*” (pág. 52). Se pueden identificar cinco elementos que se hacen presentes en toda política pública: está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera sustancia, comprende decisiones o formas de asignación de recursos cuya naturaleza es más o menos autoritaria, se inscribe en un marco general de acción (lo que la distingue de simples medidas aisladas), tiene un público (o unos públicos) tales como individuos, grupos u organizaciones, afectados por esa política, algunos pasivos y otros organizados para influir en la elaboración o puesta en marcha de los programas políticos; y define obligatoriamente metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y valores. Esta definición y sus elementos remite a una visión de política pública más orgánica, en la medida en que refiere a un programa de acción. Es coincidente con la definición de Oszlak y O'Donnell en la identificación de la mayoría de los aspectos que la componen, pero se distancia de ella en la medida que esta incluye la definición de objetivos y metas a lograr en el marco de normas y valores. Esta linealidad no se encuentra tan clara en la contribución de los autores argentinos,

probablemente, por el carácter que le asignan a la toma de posición del Estado como no unívoca, ni homogénea ni permanente.

Una tercera definición es ofrecida por Tamayo Sáez (1997): “*Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema*” (pág. 3).

El autor reconoce distintas fases del ciclo de construcción de políticas públicas³. La idea de ciclo supone una terminación, una revisión y la decisión de continuar o no con la intervención y cómo, dando comienzo a un nuevo ciclo. Esta definición de política pública denota el eje establecido en torno a la acción del gobierno y sus administraciones, parte de un enfoque gerencialista de carácter prescriptivo que se inscribe en el *New public management*. En términos generales esta corriente introduce la idea de mercado en la concepción de la acción de la administración pública y se pregunta cómo esta puede proporcionar más y mejores servicios, en ese marco sus procesos internos son especialmente atendidos (Bañon & Carrillo, 1997). La referencia a la evaluación de los resultados de las acciones elegidas que se incorpora en la definición de política pública da cuenta de la orientación hacia la mejora del rendimiento de las administraciones públicas.

Estas definiciones de política pública rescatan al Estado como un actor, incorporan el análisis de otros actores e intentan preguntarse por lo que ocurre en el Estado. Las tres son relativamente recientes, pero es necesario destacar que su construcción se ha realizado sobre la base de años de desarrollo del campo del análisis de las políticas públicas y que otras definiciones las han antecedido. A continuación, sigue un recorrido por el origen del análisis de las políticas públicas y los diferentes enfoques.

1.a.1. Enfoques y modelos

Comprender las políticas públicas no es un camino unívoco, existen diferentes enfoques y se han propuesto distintos modelos para su análisis. Harold Lasswell (1956), quien es reconocido como uno de los autores que contribuyó a estructurar el campo del análisis de políticas públicas, considera a la política pública como una acción orientada a la resolución de problemas y distingue en el proceso de su elaboración siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Su aporte dio lugar a que en las dos décadas siguientes surgieran estudios que orientaron sus análisis a una u otra etapa del proceso de las políticas públicas: Agenda (Kingdom, 1984), Formulación y Legitimación

³ Identificación y definición del problema, Formulación de las alternativas de solución, Adopción de una alternativa, Implantación de la alternativa seleccionada y Evaluación de los resultados obtenidos.

(Simon, 1959; Lindblom, 1959; Allison 1971; March y Olson, 1972); Implementación (Pressman y Wildavsky, 1973 y 1998; Eugene Bardach 1977; Sabatier y Mazmanian, 1979) (Jaime et al., 2013).

Herederero de las contribuciones de Lasswell es el Modelo secuencial (en adelante MS), que surge entre 1965 y 1970 y tiene como rasgo distintivo analizar el proceso de la política pública dividiéndolo en etapas sucesivas, de allí que se denomine secuencial. Entre los autores que desarrollaron este modelo se encuentran Charles O. Jones y James Anderson⁴. Se reconocen como principales corrientes filosóficas que influyeron en el MS, además de las ideas de Lasswell, la teoría de la elección racional (*Rational choice*), la teoría de los grupos (postura pluralista y postura elitista) y la teoría sistémica, entre otras (Estévez & Esper, 2009).

El objetivo de Jones es explicitar un marco de análisis de las políticas públicas desde el que se pueda analizar cómo la política es hecha (no como debería hacerse). Establece cinco etapas, cada una de ellas vinculadas a actividades funcionales. En la etapa de identificación del problema ocurren procesos vinculados a la percepción, definición y agregación de los diferentes eventos o problemas, a la organización de estructuras, la representación de los intereses y definición de agenda. En la etapa de desarrollo del programa acontecen los procesos de formulación de los métodos y soluciones para resolver el problema y de legitimación, es decir la búsqueda de una aprobación política. La etapa de puesta en marcha se corresponde con el momento de la aplicación de las decisiones, incluye la organización de los medios, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación. La etapa de evaluación del programa definida como la fase que pone en perspectiva los resultados del programa e incluye la formulación de recomendaciones. Por último, la terminación del programa que implica el fin de la acción o la puesta en marcha de una nueva acción y supone la resolución del problema (Muller et al., 2006). Con los aportes de Anderson el modelo de Jones se simplifica en las etapas: Agenda, Formulación, Adopción, Implementación y Evaluación (Estévez & Esper, 2009).

El enfoque secuencial ha sido criticado por diferentes autores, entre ellos Charles Lindblom, quien propone el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas (o Incrementalismo), y Sabatier (1991) quien sostiene que el secuencialismo ha dejado de ser útil y requiere ser reemplazado, en gran medida porque no involucra una teoría causal. Por otro lado, algunos autores rescatan la utilidad del modelo secuencial como herramienta heurística que permite simplificar la complejidad de la realidad, como por ejemplo cuando se trata de describir en casos exploratorios sobre políticas públicas. Muller (2006) considera que el marco propuesto permite abarcar de manera coherente los múltiples aspectos de la acción política, si se evita una aplicación demasiado sistemática. En ese sentido, el análisis que se realice debe considerar que el orden de las etapas puede ser inverso o perturbado y que a veces las etapas son difíciles de identificar. A estas apreciaciones del autor, también podríamos agregar que suponer la evaluación como un momento de la política pública omite que este proceso puede

⁴ Public Policy Making (1975) de James Anderson y An Introduction to the Study of Public Policy (1970) de Charles Jones.

implementarse en las distintas fases de la política pública, retroalimentando su desarrollo. Las etapas del modelo secuencial mantienen vigencia por su aporte heurístico y es utilizado generalmente como un puntapié inicial en los manuales de políticas públicas.

Como hemos mencionado anteriormente uno de los que discutirá con los fundamentos del secuencialismo y su influencia, el *Rational choice* (o teoría de la elección racional), es Charles Lindblom (1959), quien compara su propio método de las aproximaciones sucesivas y limitadas (o método de la rama) con el modelo racional de adopción de políticas públicas (o método de la raíz).

El modelo racional de adopción de políticas públicas supone un decisor que formula la política pública fijando un objetivo y adecuando los medios para su consecución, este análisis que realiza es exhaustivo y racional. El decisor parte de hechos nuevos, la política pública se formula *ex nihilo* y es considerada buena si logra determinados objetivos. Lindblom, en cambio, observa que la forma en que los decisores actúan en la realidad se encuentra alejada de ese esquema⁵, en otras palabras: “*las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*” (Tamayo Sáez, 1997, p. 12). En este método el decisor compara las alternativas con aquellas medidas actuales que difieren en grado relativamente pequeño, es decir, la comparación es entre la propuesta y el statu quo, el foco está puesto en las diferencias marginales entre políticas. Por lo tanto, el administrador no parte desde cero sino desde las políticas existentes, de las que conoce algunas de sus consecuencias, y las va modificando por medio de ajustes incrementales, acercándose de manera sucesiva a algunos objetivos deseados, los que a su vez siguen cambiando.

El incrementalismo ha sido acusado de negar la racionalidad y de enfatizar en exceso el factor de viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una política adecuada, también ha sido criticado por postular el cambio incremental, ya que si bien esto puede reducir el riesgo del fracaso (una nueva política puede producir efectos desconocidos desfavorables), al prevenir el cambio radical imposibilita los beneficios superiores de iniciativas más innovadoras. Asimismo, otros autores lo encuentran como un enfoque conservador, debido a que no se buscan soluciones definitivas sino pequeñas variaciones respecto de la situación presente, por lo que contribuye al statu quo (Tamayo Sáez, 1997). Sin embargo, el incrementalismo puso de manifiesto la distancia entre el modelo racional y el modo en que los administradores públicos toman las decisiones cotidianamente. Una salida a la discusión entre ambos enfoques es la exploración combinada propuesta por Etzioni en un artículo de 1967, que como su nombre lo indica propone utilizar ambos enfoques, el racionalismo para las decisiones fundamentales que debe tomar el decisor en función de sus metas, pero sin atender a la

⁵ Por la complejidad de los problemas abordarlos de esta manera es imposible, excepto en problemas sencillos. En principio supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no poseen, en la realidad la información nunca es completa y no se tienen en cuenta todas las alternativas existentes. Los objetivos no se piensan desanclados de los medios para conseguirlos sino al mismo tiempo, los administradores públicos a veces optan por la política sin explicitar los objetivos y una política es considerada buena si los analistas acuerdan que ello es así, entre otras diferencias (Lindblom, 2003).

exhaustividad que propone dicho enfoque y el incrementalismo dentro del perímetro de las decisiones fundamentales.

Hacia los años 80 se introducen perspectivas pospositivistas, críticas o construccionistas en el análisis de políticas públicas. Comienzan a reconocerse en la acción pública factores objetivos o racionales de los intereses (evidencia empírica), factores institucionales y factores cognitivos (ideas y valores)⁶. El enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988) inscripto en los enfoques cognitivos, condensa estos elementos en la construcción de una teoría en torno al proceso de políticas públicas. En forma resumida sostiene que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema (definido por la dimensión que aborda y el lugar al que se circunscribe el problema) pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio. Los factores externos estables⁷ inciden en el comportamiento como recursos y restricciones a las conductas de los actores del subsistema y los factores externos dinámicos afectan los comportamientos de los actores, pero también dado que pueden cambiar en forma sustancial en una década son factores críticos que afectan los cambios importantes en políticas. La hipótesis es que un cambio en uno de estos factores es una condición necesaria para cambios relevantes en políticas. Posteriormente, se incorporan en el esquema las estructuras de oportunidad de coalición⁸, el grado de consenso requerido de un sistema político para un cambio en las políticas y la apertura del sistema político (Sabatier & Weible, 2010).

También en los años 80 con el retorno del interés por el Estado en el análisis de las políticas (Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., 1985), aparecen los estudios de Capacidad Estatal y Gobernanza. Entre las décadas 1980 y 1990 estos estudios se dirigieron a la capacidad política de gobernar el desarrollo económico, los modos de conducir políticas públicas en arenas conflictivas o en sistemas políticos de poder distribuidos y a los problemas institucionales operacionales de los Estados de países desarrollados y en desarrollo. Estos identificaron como dimensiones claves de un Estado capaz o buen gobierno las institucionales y políticas y las operacionales administrativas. En Argentina los estudios de capacidad estatal y gobernanza son ubicados en la segunda mitad de los años 90' pero con mayor incidencia en años cercanos a la actualidad⁹ (Andrenacci, 2016). Se recuperan brevemente los aportes de Bertranou (2015) sobre capacidades estatales y los de Martínez Nogueira (2010) sobre coordinación intergubernamental.

⁶ El modelo de individuo y los sistemas de creencias que postula el enfoque que proponen los autores es una de las principales diferencias con el marco de la elección racional. Para Sabatier y Weible los intereses deben determinarse en forma empírica y no excluyen la posibilidad de comportamientos altruistas. Los sujetos tienen creencias y se relacionan con el mundo a través de filtros de percepción compuestos por creencias que son difíciles de modificar.

⁷ Factores externos estables: atributos del problema, distribución básica de los recursos naturales, estructura y valores socioculturales fundamentales y estructura constitucional básica. Factores externos dinámicos: cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones de políticas de otros subsistemas.

⁸ Las coaliciones promotoras son múltiples actores que se encuentran unidos por creencias compartidas, dado que entre coaliciones las creencias son distintas, perciben la misma información sobre un problema de diferente manera.

⁹ Entre algunos de los autores podemos mencionar a Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi; Guillermo Alonso, Fabián Repetto y Ana Laura Rodríguez Gustá; Carlos Acuña, Fabián Repetto, Oscar Oszlak, Roberto Martínez Nogueira y Julián Bertranou.

Bertranou (2015) define la capacidad estatal como *“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* (p.39). Los factores o componentes de capacidad estatal son: a) el vínculo actor estatal/otros actores; b) la legitimidad del actor estatal; c) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, y d) el capital de acción interinstitucional.

En el plano de políticas públicas que requieren la articulación entre instituciones gubernamentales de distinto nivel la coordinación intergubernamental es una capacidad importante, esta *“se vincula al proceso de creación y utilización de reglas, diseños y procedimientos con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarría, 2008). Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o a la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactoriales”* (Martínez Nogueira, 2010, p. 20).

Las contribuciones de los teóricos del análisis de políticas son importantes como paraguas principal en el cual se enmarca la evaluación de un programa específico, dado que este es uno de los instrumentos elegidos para intervenir en una cuestión socialmente problematizada. La intención de este apartado no ha sido agotar la literatura sobre los diversos enfoques y modelos de análisis de políticas públicas sino poner sobre relieve la diversidad existente. Esto refuerza la idea de que es el analista el que construye el objeto y lo hace con los esquemas que elige en función de su intención, sus objetivos y del recorte de la realidad a la que se aboque. Conocer las diferentes teorías, enfoques, modelos y métodos de análisis de políticas públicas permite considerar los múltiples aspectos y variables que inciden en su desarrollo.

1.b. Políticas públicas educativas

Las políticas públicas pueden ser de diferentes sectores salud, trabajo, vivienda, infraestructura, género, ciencia y tecnología, ambiente, etc., aunque también hay políticas intersectoriales. En este caso, el Programa de Expansión de la Educación Superior, se inscribe dentro del sector Educación y más específicamente de Educación Superior. Desde un sentido general se puede decir que el área de Educación tiene tantos campos de estudios como su complejidad permite, las Ciencias de la Educación, la Sociología de la Educación, la Historia de la Educación, la Política Educativa, son solo algunos de ellos. Asimismo, se pueden reconocer diferentes corrientes que han tenido mayor influencia según el contexto.

En las décadas cuarenta y cincuenta del siglo XX se comienza a delimitar en Argentina el campo de la política educacional, como disciplina orientada *“al estudio y la reflexión sobre una actividad concreta de la vida social y política, que recorta una actividad- la educación sistemática- y que privilegia uno de los actores de dicha configuración: el Estado”* (Paviglianiti, 1993, p. 5). Posteriormente, Américo Ghioldi define la Política Educativa como la teoría y la práctica de las actividades del Estado en materia de educación pública (Ghioldi, 1972 citado en Paviglianiti, 1993). El interés subyacente era determinar las políticas

más apropiadas para llevar a la práctica y el análisis giraba en torno a la organización y la regulación de las instituciones escolares.

Asimismo, se avanza en nuevas formas de analizar la relación educación sistemática - Estado. Comienza a tener relevancia el estudio de cómo los poderes del gobierno de un Estado configuran y desarrollan los sistemas educativos. Los análisis se orientan a tres grandes aspectos¹⁰, político-educativos generales, organización académica y sistema educativo y gobierno y administración del sistema.

En la década de los sesenta este desarrollo se interrumpe y adquieren relevancia (o hegemonía) las teorías del desarrollo y del capital humano (con una orientación más económica). La mirada se enfocó en los sistemas educativos, su crecimiento, distribución social y regional, su eficiencia interna (rendimiento cuantitativo) y su eficacia en términos de adecuación de los egresados en relación a las necesidades del mercado de mano de obra; en este esquema y en la búsqueda de introducir una mayor racionalidad en la administración pública emerge la planificación de la educación como instrumento (Paviglianiti, 1993). El desarrollismo y la teoría del capital humano en su inicio, parten del supuesto de la existencia de una relación directa entre educación y la reducción de las desigualdades (Suasnabar, 2016).

En los primeros años de la década del setenta adquieren relevancia las teorías críticas, de las que pueden mencionarse tres corrientes, la contraescolarista (Illich y Reimer), la desescolarizante (Freire) y la marxista- estructuralista (Althusser). También aparecieron las corrientes reproductivistas (Baudelot y Establet, Bourdieu y Passeron, Bowles y Gintis), las que a groso modo parten del supuesto de que las instituciones escolares reproducen la estructura social.

Las dictaduras militares interrumpieron el desarrollo histórico de la disciplina dando paso a las visiones de la educación como restauradora del orden, del orden natural, el personalismo y del estudio de los agentes de la educación (Paviglianiti, 1993)

A principio de los ochenta, surgen nuevas corrientes, progresistas, que impulsan una mayor equidad y democratización de los sistemas educativos y desarrollos que parten de una revisión de las teorías crítico-reproductivistas, es decir, intentan encontrar respuestas diferentes a la relación de los sistemas educativos y los sectores populares y cómo estos últimos pueden apropiarse del espacio educativo. En otras palabras, se cuestionan cómo, cuándo y dónde las instituciones educativas reproducen y cómo, cuándo y dónde dan margen a la pugna y disputa en los sectores sociales.

¹⁰ Políticos educativos generales: el derecho a la educación y el derecho a enseñar, el rol del Estado, gobierno de la educación, orientaciones de la política educativa tomada por los gobiernos, recursos públicos destinados a educación, etc.

Organización académica y sistema educativo: la educación formal y no formal, niveles de educación, tipos de estudio, modalidades, articulaciones, contenidos, etc.

Gobierno y la administración del sistema: órganos centrales del gobierno, formas de gobierno y administración (tipo, alcance de sus actividades, cobertura territorial), formas de gobierno y organización de las unidades (reglamentos, estatutos), etc.

En la actualidad conviven en el análisis de las políticas públicas educativas distintos enfoques, sin ánimos de exhaustividad se pueden mencionar algunos autores. Feldfeber (2018) considera el estudio de la educación como un hecho político, social e histórico. Las políticas educativas son concebidas “*dentro del campo de las políticas públicas y como producciones históricas, resultado de las relaciones de fuerza en cada coyuntura, lo que supone considerar la doble dimensión del Estado como relación social de dominación y como aparato institucional, así como a los sujetos y movimientos que producen y son producidos por las políticas en contextos específicos*” (p.1). Se analizan las disputas entre actores sociales por el sentido y la orientación de la educación, la definición de normas y la distribución de los recursos, entre otros, en cada período histórico.

Suasnabar y Rovelli (2016)¹¹ proponen un análisis político de los sistemas educativos que considere las condiciones de surgimiento de dichos sistemas y las funciones que les han sido asignadas socialmente en su origen. Además, que tenga en cuenta las específicas manifestaciones que adquiere la relación entre educación y poder sobre las que se redefinen las funciones de los sistemas y las políticas del sector.

Por su parte, Puiggrós (2003) reconstruye la historia de la educación en Argentina, desde el período colonial hasta la postrimería del siglo XX.

Tenti Fanfani (2004) sostiene que la Sociología busca conocer las prácticas y las acciones sociales de agentes que actúan en determinados contextos. Más específicamente, la Sociología de la Educación analiza desde un nivel macro la educación como política pública y como organización, abordando objetos como el Estado, el sistema educativo, la organización o aparato educativo; y desde un nivel micro lo que sucede en el campo de las prácticas y los agentes (profesores y alumnos) en el interior de las aulas; y el curriculum escolar. Indaga también en las relaciones de influencia recíproca entre la educación escolar y los procesos de producción y distribución de la riqueza, las luchas por el poder político, la resolución de conflictos y la producción del sentido, es decir cómo la escuela impacta en la vida social y viceversa, por mencionar algunos de los posibles objetos de análisis.

Un enfoque económico sobre la educación, sostiene que el progreso económico de una nación depende crucialmente del nivel educativo de su población (Guadagni, 2020). Esto es así porque el nivel educativo es uno de los indicadores del capital humano¹² que posee una sociedad. La educación en este marco es entendida como una inversión en capital humano.

Por último, el aporte desde la educación popular, cuyo máximo exponente es Paulo Freire, puede reconocerse en el desarrollo de un amplio abanico de iniciativas desde la sociedad civil y desde las políticas públicas dirigidas a la Educación Popular de Jóvenes y Adultos (EPJA).

¹¹ Con base en el programa de la cátedra Historia, política y gestión del sistema educativo.

¹² El capital humano fue definido por Behrman y Taubman (1982) como la existencia de capacidades humanas económicamente productivas (Hamilton & World Bank, 2009).

Puede sostenerse entonces que la educación ha sido abordada desde diferentes disciplinas y perspectivas y que estas se han enfocado en una u otras de sus dimensiones, según sus campos de estudios. Reconocer a través de la historización cómo fueron emergiendo y develándose diferentes aspectos a ser estudiados y cómo fueron cambiando las interpretaciones sobre la educación, la política educativa, los sistemas de educación, las instituciones educativas, la relación entre la educación y el Estado y la educación y la sociedad, hasta desembocar en los enfoques actuales, contribuye a agudizar la mirada en los múltiples aspectos a tener en cuenta si lo que se quiere es analizar y evaluar un programa educativo impulsado por el Estado.

1.c. Políticas públicas educativas de educación superior

Anteriormente se mencionó que el Programa de Expansión de la Educación Superior, se inscribe dentro del sector Educación y más específicamente de Educación Superior. Asimismo, dos grandes temas se relacionan de forma sustantiva con aquel, el acceso a la educación superior y la expansión de la educación superior, pero antes de adentrarnos en estos grandes temas se introduce la definición de educación que se reconoce en el plexo normativo de nuestro país.

1.c.1. La educación como derecho

La definición de educación en Argentina ha ido mutando a lo largo de la historia, fue definida como un servicio, como un bien, como un derecho. Estas definiciones han tenido como marco diferentes cosmovisiones sobre la sociedad, la política y la economía y no ha sido este devenir lineal. En su última acepción oficial, incluida en la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206/06, la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado (artículo 2) y la Educación una prioridad nacional y una política de Estado *“para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”* (artículo 3).

En la versión de 1995 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 la educación superior era definida como un servicio público prestado por el Estado (artículo 2): *“El Estado, al que le cabe responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas”*; con la Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior N° 27.204 sancionada en 2015, adopta la definición de la Ley Nacional de Educación antes mencionada, la referida a un bien público y un derecho personal y social. En adelante, se adopta esta definición.

A partir del 2000 la mayoría de las leyes relativas a Educación sancionadas en países de América del Sur, se dieron en un contexto de revisión y crítica de los gobiernos neoliberales

de décadas anteriores e incluyen en sus letras la principalidad del Estado respecto de la responsabilidad por la educación (Saforcada & Vassiliades, 2011). Esta observación devela el carácter conflictivo o la disputa por el sentido de la educación que se traduce en estos cambios de normativa.

1.c.2. Acceso a la educación superior

Las discusiones en torno al acceso a la educación superior fueron mutando al compás de las transformaciones sociales. La masividad que fue adquiriendo la universidad con la inclusión de jóvenes de sectores medios primero y populares después, llevó a repensar el significado y alcance del concepto “acceso”. Existe una transición desde el término entendido como ingreso a la universidad sin restricciones, tendiendo a igualar las oportunidades, al acceso en cuanto a ingreso, permanencia y egreso, es decir que más allá de ingresar a la universidad los y las jóvenes puedan transitar los estudios hasta la obtención de su título. Se colocan en el centro de las discusiones los condicionantes sociales, económicos y culturales que representan barreras, dificultades u obstáculos para el ingreso, la permanencia y el egreso y los mecanismos a través de los cuales las universidades pueden favorecer las trayectorias estudiantiles para hacer efectivo el derecho a la educación. Aquí aparecen cuestiones institucionales, curriculares y pedagógicas, entre otras.

El universo de autores y autoras que pueden reconocerse y que realizan diversos aportes sobre el acceso a la educación es amplio, Fanelli, Feldfeber, Marquina, Suasnabar, Rovelli, Chiroleu, Ezcurra, Guadagni, entre otros y otras. En atención a la diversidad y a la brevedad, recuperamos algunos de ellos.

Suasnabar y Rovelli (2016) realizan un estudio sobre el ingreso y el egreso los estudiantes de la educación superior de entre 18 y 30 años en el período 2004 y 2012, teniendo en cuenta como variable el ingreso (quintiles), asimismo relacionan la lógica de ingreso a la educación superior con la ampliación de la matrícula de nivel secundario. En el período 2004-2012 la matrícula universitaria crece un 19,4% y la del superior no universitario en 49,9%, pero este crecimiento es desigual si se mira la distribución de la población universitaria por quintiles. Una de las principales conclusiones del análisis es que, en 2004, un 10,76% de los casos analizados de jóvenes pertenecientes al primer quintil se encontraba cursando alguna carrera de educación superior, en 2008 se incrementa a 13,11% y en 2012 a 15,62%, es decir representa un avance en términos de oportunidades de acceso para los grupos de menores ingresos del país. Por otro lado, este resultado implica que en los estudios superiores siguen teniendo mayor participación los quintiles de mayores ingresos. Por otro lado, durante el período 2004-2012 en conjunto en la educación superior (universitaria y no universitaria) la graduación aumenta del 5 al 6,3% para los jóvenes de los primeros quintiles y del segundo quintil crece del 9,8 al 12,2%. Si se considera solo el ámbito universitario en el año 2012 el porcentaje de graduados pertenecientes a los quintiles de menores ingresos es de 33,2% y para el quintil de mayores ingresos de 62,3%, estas cifras son inversas si se considera el terciario.

En cuanto a la ampliación del acceso en el nivel secundario, la tasa neta de escolarización secundaria pasa del 63,3% en 1980 al 71,8% en 1991, se incrementa al 81,3% en 2001 y alcanza en 2011 un 84,4%, luego de una ampliación considerable se llega a cierto amesetamiento, lo que puede darse debido a la cercanía de la meta de universalización del nivel, como por la dificultad de incorporar en la escuela a un núcleo poblacional en extrema exclusión. Los autores consideran como hipótesis que el amesetamiento de la incorporación de nuevos sectores al secundario, puede afectar asimismo el ingreso a la educación superior.

Más allá de los progresos, un mayor acceso a la educación universitaria de los sectores populares continúa siendo una preocupación en las discusiones de políticas educativas. Chiroleu (2018) sostiene que la demanda de democratización¹³ de la universidad que se inició con la Reforma de 1918 trasmuta y se actualiza a lo largo del tiempo, el objetivo perseguido inicialmente *“transita del mero acceso a la permanencia y egreso y de la incorporación de las clases medias a una inclusión de grupos sociales tradicionalmente ausentes en la institución”* (Chiroleu, 2018, p. 28). Ubica como hitos de esa lucha democratizadora, además de la Reforma de 1918, la eliminación del cobro de los aranceles en 1949 (Decreto N ° 29.337/1949) y posteriormente, con el regreso de la democracia en 1983, la eliminación de las restricciones de tipo administrativas, organizativas o económicas (eliminación del arancel) al ingreso a la universidad, la idea circundante era que de esta manera la igualdad de oportunidades ampliaría las bases sociales de la universidad tendiendo a una mayor democratización. Posteriormente, esa democratización se manifiesta a través de la creación de nuevas universidades nacionales que permiten la expansión institucional y de la cobertura. Se amplía el número de universidades y la frontera universitaria y se produce una territorialización de muchas de estas instituciones en busca de mayor conexión con las necesidades y reclamos del ámbito en el que se fundan. En ese sentido, las 14 universidades creadas en el conurbano dan cuenta de la inclusión de estudiantes provenientes de sectores populares que constituyen la primera generación de universitarios en sus familias e incluso en muchos casos que finalizó el secundario. Para la autora esta expansión significó *“por primera vez considerar la ampliación de la representación social a partir de las necesidades de grupos sociales concretos; construir ofertas institucionales a medida de sus requerimientos y los del territorio y, aunque los resultados están lejos de ser los ideales, comenzar a correr el foco del acceso hacia la permanencia y egreso”* (Chiroleu, 2018, p. 32).

Estos dos últimos aspectos, la permanencia y el egreso comienza a problematizarse en el marco de esta mirada amplia sobre el acceso. Chiroleu (2018) advierte que el ingreso de nuevos estudiantes a la universidad implicó que las universidades establecieran mecanismos institucionales para favorecer sus trayectorias. Así, se comenzaron a incorporar cursos de ingreso, talleres de lecto-comprensión, tutorías y becas, entre otros. Sostiene la autora: *“la inclusión de la diversidad en el tercer nivel educativo no sería exitosa si no se la acoge en instituciones también diversas y sobre todo preparadas para recibir y trabajar a partir de la heterogeneidad. No se trata de incorporar a los nuevos estudiantes (...) en las instituciones*

¹³ La autora distingue la democratización interna y la externa. La primera hace foco en los órganos de gobierno universitario y la representación de los claustros en ellos y la segunda a la articulación entre la institución y la sociedad en la búsqueda de una ampliación de la representación social en la universidad.

tradicionales esperando su integración, sino de generar condiciones para que alcancen logros efectivos en un clima de respeto y apertura hacia las diferencias” (p.32).

Anteriormente y desde una óptica similar, Ezcurra (2011) acuña el término inclusión-excluyente para describir el fenómeno por el cual las franjas sociales desfavorecidas en la distribución del capital económico y cultural que se incluyen en la educación superior son luego las más afectadas por el abandono. En ese marco analiza los factores que inciden en el abandono, entre los que se encuentran las dificultades académicas, el factor económico, y el trabajo a tiempo completo (como contrapartida la dedicación parcial al estudio). Las dificultades académicas están ligadas al capital cultural del alumnado en el punto de partida y el capital cultural esperado por las Instituciones (un factor de orden institucional)¹⁴. Este desfase ocasiona efectos negativos en el desempeño académico, dado que las Instituciones omiten enseñar aquello que se supone que los estudiantes traen. Concretamente la autora coloca en el centro al *habitus* institucional, cuestionando la tendencia de las universidades a organizar la enseñanza en base a un estudiante esperado (capital cultural esperado) y no al estudiante real (capital cultural real) lo que se vio puesto en jaque con la masificación a la que asistió el nivel. En la hipótesis de Ezcurra las universidades no son un factor causal más, sino que son un condicionante primario en el desempeño académico, en la permanencia, en la graduación y, por ende, en el abandono. Por lo tanto, una estrategia para mejorar la continuidad de los estudiantes es actuar sobre la enseñanza y sobre las instituciones para enseñar lo omitido, aquello que se supone que el estudiante trae.

La preocupación por la democratización y por la inclusión de sectores anteriormente excluidos de la educación superior, se encuentra íntimamente vinculada a concebir la educación como un derecho¹⁵, que obliga al estado a garantizar su ejercicio efectivo. En esta línea han aparecido importantes aportes en los últimos años sobre el acceso a la educación superior de personas indígenas y afroascendientes (Mato, 2016, 2017, 2018).

Desde otra perspectiva, la del capital humano, Guadagni (2019, 2020) sostiene que en el siglo XIX las economías no crecen gracias a los recursos naturales, sino a la acumulación de capital humano altamente calificado. En ese contexto realiza una comparación de Argentina con Brasil y Chile en cuanto al rendimiento educativo de los estudiantes universitarios. Encuentra que en términos de resultados Brasil y Chile gradúan alrededor del doble de alumnos ingresantes que Argentina. Sostiene que un factor decisivo en lo que considera como escasa cantidad de graduados del sistema universitario argentino es el sistema de ingreso irrestricto. En su opinión la diferencia en la graduación está en que otros países tienen mejor organizado el ingreso a la universidad porque cuentan con exámenes de ingreso. En esta perspectiva el ingreso o acceso a la educación como bien público y bien privado debe asegurarse a todos, no obstante, pregona algún mecanismo de selección, concretamente la aprobación de exámenes

¹⁴ Para mayor información sobre el concepto de capital cultural véase Ezcurra 2011, página 68.

¹⁵ Para el ámbito de la educación superior se fortalece la reivindicación de la educación como un derecho, lo que se explicita a nivel regional en la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008 y de 2018. Anteriormente se estableció la Educación como derecho humano y universal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en la Conferencia Mundial de la Educación Superior realizada en París (1998).

generales supervisados por el Estado antes de ingresar a la universidad, emulando a los países antes mencionados.

Además de los aportes de la literatura disponible sobre el acceso a la educación superior existen otros que reflexionan acerca de la expansión de la educación superior, ambos están íntimamente relacionados, dado que una mayor expansión del sistema, al menos términos geográficos, puede contribuir al acceso a la universidad de poblaciones que no pueden trasladarse a aquellas ciudades que sí disponen de oferta educativa en ese nivel. Sin embargo, la expansión puede aludir a diferentes aspectos (se expande la matrícula, la cantidad de instituciones, las localizaciones de esas instituciones, la oferta académica etc.). En el próximo apartado se recuperan algunos estudios sobre el tema.

1.c.3. Expansión de la educación superior

La expansión de la educación superior puede darse en varios sentidos, con el aumento de la matrícula, con el aumento de instituciones, con la expansión de las instituciones en el territorio a través de sedes, subsedes y localizaciones o extensiones áulicas, y más recientemente a través de la Educación a distancia (EaD). Es posible diferenciar estos fenómenos según cada subsistema: el universitario y el superior no universitario. Concretamente, interesa en este apartado las discusiones en torno a la expansión a través de sedes, subsedes y localizaciones o extensiones áulicas en el subsistema universitario. Se reconocen dos grandes períodos en la revisión de la bibliografía, el primero en el que esta expansión por sus características es vista como un problema, por su escasa planificación y por la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad, a grandes rasgos, y un segundo período en el que esta expansión se intenta regular, planificar y financiar desde el Estado, en ese orden cronológico.

García de Fanelli (2006) aborda la expansión de las universidades a través de sedes pero incorpora lo que considera problemas interrelacionados, estos son, la falta de una planificación generalizada de la oferta, la articulación entre el terciario y el universitario, la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en los ámbitos regionales y la expansión territorial sin ningún tipo de combinación interinstitucional, lo que se manifiesta en la creación de carreras sin adecuada planificación y sin considerar la oferta existente.

Frente a estos problemas la autora pone en consideración algunas líneas de acción para abordarlos. El rol de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) en el aseguramiento de la calidad, puede ser fortalecido con el establecimiento de mecanismos que se basen en consensos y acuerdos entre las instituciones del CPRES y que se traduzcan en una real planificación del sistema. Por otro, con el desarrollo de un diagnóstico que dé cuenta de las ofertas existentes en cada CPRES y sus características, velando para que esa información se use para la gestión. En torno al aseguramiento de la calidad de las sedes, propone la articulación entre las decisiones de los CPRES sobre la creación de nuevas sedes en distintos lugares con las políticas que desarrolla la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en la acreditación de carreras y las dimensiones de evaluación institucional. Asimismo, a través de CONEAU y los CPRES brindar información

sobre el sistema y que esto impacte en una mayor transparencia, calidad y organización dentro de los propios sistemas de ES. Como otras medidas que contribuirían a una mayor planificación del sistema y al aprovechamiento de los recursos, menciona la vinculación e integración entre instituciones dentro de los ámbitos regionales, como por ejemplo el diseño de posgrados conjuntos y políticas de articulación entre las universidades o instituciones de ES con las escuelas medias. Por último, combinar las políticas regulatorias con políticas de asignación de fondos para estimular y promover cierto tipo de conductas en el campo de la ES. Menciona como ejemplo los contrato- programas implementados en Francia para impulsar la creación de “polos universitarios regionales” con la participación de distintas instituciones públicas y privadas.

Krotsch (2006) advierte que uno de los aspectos de la expansión del sistema es la creciente competencia entre las instituciones que ofrecen ES y su creciente heterogeneidad. Identifica dentro de la lógica del sistema factores desde la oferta y factores desde la demanda, que contribuyen a la expansión¹⁶. Desde el lado de la oferta, la importancia de la matrícula para las instituciones, por el cobro de aranceles o como negociación del presupuesto con el Estado. Desde la demanda, son los factores socioeconómicos y políticos los que traccionan la expansión. Se refiere a ciudades intermedias con una demanda potencialmente insatisfecha que no puede movilizarse hacia las universidades o unidades académicas centrales. En esas localidades la sociedad civil impulsa la creación de implantaciones territoriales de ES, lo que supone además un reclamo en el escenario político local, que alienta a su vez la demanda por la vía del campo político.

A estos factores se agregan otros que actúan como facilitadores de la desagregación universitaria o desinstitucionalización de la actividad institucional, entre ellos la aplicación laxa de los mecanismos de regulación y la política de “hechos consumados” que llevan adelante algunas instituciones. Para el autor el resultado de esto es la conformación de un mercado educativo poco sujeto a reglas formales y cuyos efectos no deseados se erigen en un problema fundamental para la calidad del sistema universitario.

La conjunción de estos factores entonces dio lugar a una expansión heterogénea de oferta académica. Como consecuencia no deseada, aparecen las disputas en torno al control del espacio territorial. La aparición de ofertas de otras instituciones ocasiona una respuesta defensiva en las instituciones que se encuentran consolidadas en el territorio y que se expresa, en muchos casos, en duplicaciones de ofertas en espacios cercanos. La competencia se orienta más a la duplicación, como mecanismo defensivo de las instituciones, que a la diferenciación funcional. Esta dinámica de mercado invisible que arrastra a todo el sistema, sostiene el autor, conduce a formas espurias de la oferta universitaria, como las conocidas universidades “garaje”. Por otro lado, esas formas de expansión ablandan la oferta del sistema *“Se trata, en general de carreras de tipo “tiza y pizarrón” (...) que exacerbaban la cultura del gerencialismo, fortaleciendo el aspecto profesionalista de la universidad, frente a su dimensión innovadora*

¹⁶ Entre otros factores que tienen que ver como el posicionamiento de los actores y sus intereses y los juegos de poder al interior de las propias instituciones.

en materia curricular, disciplinaria y pedagógica” (p. 13). El autor considera que para abordar este problema se debe pensar más en la regulación y las políticas de incentivos sobre todo cuando esta regulación es menos producto del consenso y más de la aplicación de normas.

Años más tarde Pérez Rasetti (2012) establece algunas hipótesis sobre los factores que influyeron en el ritmo en que se crearon las instituciones universitarias en general y realiza una caracterización de la expansión de las propias instituciones a través de sedes, subsedes y extensiones, entre otras; siendo este último un proceso que ubica fundamentalmente a partir de la década de los noventa.

A partir de 1995, con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, se ratifica la creación de las universidades nacionales por Ley del Congreso, con informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la creación de universidades o institutos universitarios privados por Decreto del poder ejecutivo con informe previo de la CONEAU. Según el autor la LES significó para el sector privado por un lado la inclusión en los organismos de gobierno del sistema universitario y por otro lado una desaceleración de la creación de instituciones privadas. En efecto, entre los 6 años transcurridos entre 1989- 1995 se autorizan 21 instituciones privadas, 9 universidades nacionales (2 nacionalizadas) y 3 institutos estatales en un régimen especial de las fuerzas armadas. En cambio, desde la sanción de la LES y transcurridos 14 años se autorizaron en el sector privado 12 institutos universitarios y 2 universidades. Es decir que el ritmo de creación de instituciones privadas disminuye en ese segundo período. Por su parte, entre 1995- 2003 se crearon solo 4 instituciones nacionales, lo que el autor considera que podría haber sido producto de la dispersión y conflictividad de las fuerzas políticas que resultaron en un escenario desfavorable para avanzar en estas iniciativas en el Congreso.

La creación de universidades nacionales requiere que las iniciativas se aprueben en el Congreso de la Nación, por lo que el factor político es de relevancia, la LES limita la racionalidad política introduciendo el análisis de la viabilidad presupuestaria y una mirada sistemática, el informe del CIN. En las instituciones privadas la implementación de la LES sí significó una mayor limitación al poder ejecutivo al introducir una agencia (CONEAU) que aplica criterios técnicos en la evaluación de los proyectos.

Paralelamente a la creación de instituciones, desde comienzo de la década del noventa y más pronunciadamente en el segundo quinquenio se asiste a la expansión de las propias instituciones universitarias, públicas y privadas, a través de otras estrategias como la creación de sedes, subsedes y extensiones áulicas.

Los modos y las lógicas de estos instrumentos de expansión se distinguen según sean en asociación con otras instituciones o no. En el primer caso, se pueden mencionar las extensiones como unidades académicas, las subsedes, las extensiones áulicas, a las que se sumaría la expansión a través de la Educación a Distancia con empresas proveedoras de servicios. En el segundo caso, la expansión institucional se da en asociación con institutos de educación superior, otras universidades; u organismos e instituciones no educativos, por ejemplo, los

Municipios (creación de Centros Regionales) y las entidades educativas no estatales (gremios y mutuales).

En línea con Krosch, Pérez Rasetti caracteriza a esta expansión como orientada al mercado. Observa que en las expansiones las instituciones tratan de maximizar la renta y es frecuente que las inversiones sean escasas, también impera una lógica de oportunismo que se manifiesta en la conducta de ir hacia donde hay una demanda explícita, con la oferta más obvia, sin una planificación de la oferta orientada a las necesidades regionales. Asimismo, lo posible es el principio determinante en la elección de la oferta, se define en base a la posibilidad económica, el impacto (en número de estudiantes), disposición de las autoridades inmediatas de las carreras y disponibilidad de los profesores que deben ser convocados.

Para el autor, en cambio, la expansión debe pensarse con base en las necesidades locales y regionales de desarrollo, y de manera planificada y requiere una necesaria inversión del Estado. En ese sentido reconoce el giro en la política de educación superior que se inició en 2003, de recuperar el rol del Estado, en tanto regulador del sistema y garante de la educación pública. El primer aspecto se tradujo en la amplia normativa desplegada para la regulación de las extensiones y el segundo aspecto en la creación de universidades nacionales, en el marco de un importante fortalecimiento al presupuesto educativo. Por último, destaca la creación del Programa de diagnóstico y evaluación de la Educación Superior (2009) como parte de esa política de expansión.

Por su parte, Zelaya (2014) analiza la expansión universitaria en la provincia de Buenos Aires, centrando su atención en las diferentes modalidades en que esta se da. Parte de los siguientes guarismos, en Argentina hasta el año 2007 además de las universidades públicas y privadas se contabilizaban más de 258 extensiones áulicas/territoriales, 4 Centros Regionales de Educación Superior (CRES) y 4 Centros de Desarrollo Universitario Regionales (CDUR). El 86 % se concentraba en Capital Federal (44), Gran Buenos Aires (37) y provincia de Buenos Aires (42). En 2012 también se crearon 4 CDUR en la Cuenca del Salado y se proyectaba la creación de centros en más de 20 distritos.

La autora distingue en el proceso de expansión las extensiones áulicas creadas durante el período 1990-2012 a partir de iniciativas autónomas ya sea desde los municipios o desde las universidades (públicas/privadas), financiadas por el municipio o de las cuotas de los estudiantes; de la configuración de los años 2011-2012, una expansión que incluye la creación de los CRES en diferentes provincias por la SPU y los CDUR en la provincia de Buenos Aires y que implica una política de ordenamiento territorial por parte del Estado. A partir de la exploración de la ubicación de las diferentes extensiones en la provincia considera que *“esta expansión podría resultar, para las universidades tanto públicas como privadas, una forma de conquistar espacios territoriales con el objeto de captar matrícula y nuevas formas de obtener ingresos”* (p. 6).

La autora observa la diversificación y segmentación del sistema de educación superior universitario y un mercado de alumnos sobre ofertado en varias regiones¹⁷. En este contexto, las instituciones buscan alcanzar nuevos mercados a través de un acercamiento a las localidades más pequeñas, la educación a distancia y la flexibilidad de los trámites de revalidación de estudios terciarios parciales o finalizados.

Paralelamente el Estado fue incorporando instrumentos legales para ordenar esta expansión, la Ley de Educación Superior, los decretos N° 455/97 y 1047/99 y las resoluciones ME N° 1671/2006 y 1180/07. Estas últimas dos resoluciones intentan otorgarle un mayor protagonismo y reforzar el rol de los CPRES ya establecidos en el Decreto N° 1047/99. Las universidades debieron solicitar la regularización y el consecuente reconocimiento oficial y validez nacional especialmente para las carreras que se estaban impartiendo en infracción al Decreto 1047/99. El diagnóstico que realizaban los funcionarios de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) era que la expansión de extensiones áulicas, había provocado superposición de oferta entre los subsistemas; falta de consideración de la oferta local y ausencia de planificación. Es frente a este escenario y para remediar dicha situación que, además de las políticas de regulación, se crea el Programa de Expansión de la Educación Superior y los Criterios y Estándares para las Actividades Académicas de los Centros Regionales de Educación Superior (Res. ME N° 1368/12).

Entre otras observaciones que realiza la autora, establece una posible hipótesis sobre los CRES impulsados por el gobierno nacional y los CDUR en la provincia de Buenos Aires, se pregunta si estas iniciativas obedecían a un intento por desincentivar las ofertas poco planificadas y orientadas a las demandas tradicionales de estudio y por otro lado si podrían distanciarse de la lógica de la política partidaria.

Por último, Aranciaga y Juarros (2014) van a recuperar la experiencia de la territorialización de la educación superior a través del caso de los primeros CRES de la Patagonia Austral. A diferencia de los aportes previos, el trabajo se inscribe en un contexto donde el Estado en el marco del Programa de Expansión de la Educación Superior, comenzó a financiar a las universidades a través de contratos-programa para el desarrollo de proyectos institucionales en otras localidades. El autor y la autora oponen esta nueva modalidad de expansión a la que se venía asistiendo desde los años noventa, orientada en muchos de los casos por una lógica de mercado y con pocas garantías de calidad. Definen a los CRES como centros en los que una o más universidades pertenecientes a una región pueden implementar ofertas académicas de formación profesional en consorcio con municipios locales, lo que constituye “una respuesta a la creciente demanda territorial posibilitando la ampliación de la cobertura de formación” (Aranciaga & Juarros, 2014, p. 24). Destacan la radicación de los CRES en los municipios El Calafate y Luis Piedra Buena¹⁸ como una iniciativa que partió desde una mirada estratégica respecto del desarrollo económico, social, productivo y cultural de las poblaciones y buscó

¹⁷ Otra autora que analiza la orientación pro mercado de la expansión es Marano (2010).

¹⁸ Partió de un convenio entre estos municipios y la Secretaría de Políticas Universitarias, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, la Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y la Facultad Regional Río Gallegos de la Universidad Tecnológica Nacional.

reducir el desarraigo y el abandono de los estudios de los estudiantes de localidades donde habitualmente no se asientan unidades académicas. Asimismo, que se basó en un diagnóstico que buscó superar la proliferación de ofertas basadas solo en la demanda directa y del análisis de la pertinencia de la propuesta. Los dos CRES trabajaron sobre hipótesis de áreas de vacancia y prioridades atendiendo a las demandas de su desarrollo integral. Las particularidades que asume esta nueva configuración de expansión la aleja de las que tuvieron lugar en las décadas pasadas.

Se sostuvo al principio que las teorizaciones sobre las políticas públicas era el paraguas principal en el que se inscribía el presente trabajo, dentro de este amplio universo y yendo a un mayor nivel de especificidad, se ubica en las políticas sectoriales dirigidas a la educación y concretamente a la educación superior. Por último, se introdujeron los dos grandes temas que aborda el Programa que se analiza y para el que se pretende diseñar una evaluación, el acceso a la educación superior y la expansión de la educación superior. Hasta aquí se ha tratado de conocer lo que se ha analizado en la literatura disponible sobre las políticas públicas, la educación y las políticas educativas y el acceso y la expansión de la educación superior. Este recorrido, la exploración de las producciones en los temas de interés, proporciona un mapa necesario para la elección de los caminos que habrá que transitar para alcanzar el objetivo del trabajo.

Hecho este recorrido, interesa introducir, además, las contribuciones realizadas sobre dos procesos que involucran las políticas públicas y sobre los que se pretende hacer foco, la planificación y la evaluación.

1.d. De la planificación normativa a la estratégica situacional y participativa

En la literatura disponible sobre planificación se puede trazar un camino que va desde la planificación normativa a la estratégica situacional y a la participativa, como sigue a continuación. Previamente se recuperan algunas aproximaciones a su definición y a sus diferentes alcances.

Planificar según Matus significa *“pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro”* (Huertas, 1993, p. 3). Es considerada a su vez como el principal componente de la capacidad de gobierno. Ambas se encuentran directamente relacionadas, una deficiencia en la planificación repercute en una menor capacidad del gobierno (Matus, 2007a).

En términos generales la planificación puede distinguirse según su alcance en planificación estratégica y planificación operativa, la segunda operacionaliza en metas y actividades los objetivos de largo alcance de aquella. De esta forma, no es lo mismo hablar de la planificación para el desarrollo de un país que hablar de la planificación de planes, programas y proyectos.

En otras palabras, el tipo de planificación requerida en determinada situación depende de la complejidad y del alcance de los problemas a procesar. Por ejemplo, Matus propone un sistema de Planificación Estratégica Situacional (PES) que articule propiamente el método PES en el nivel directivo de gobierno, el Zielorientierte Projektplanung (ZOO) en el nivel intermedio y el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP) en el nivel de base, es decir tres métodos distintos de planificación (Matus, 2007b). Hecha esta distinción, cabe aclarar además que la planificación como concepto y como práctica fue variando a lo largo del tiempo, se puede distinguir entre la planificación tradicional o normativa, la planificación estratégica situacional y los aportes posteriores que introdujeron la planificación participativa.

Luego de la segunda guerra mundial, los Estados fortalecen su rol en diferentes ámbitos y con ello también se valoriza la planificación (Leiva Lavalle, 2010). Los Estados buscaban planificar centralizadamente el desarrollo económico y social de sus países. Para Matus la planificación tal como fue concebida en sus inicios padecía de limitaciones, por lo que realiza una revisión y propone como superadora la Planificación estratégica- situacional. Las diferencias entre aquella planificación tradicional o normativa frente a la propuesta por Matus difieren al menos en cuatro aspectos: en la manera en que explican la realidad, en cómo se estructuran los planes, en cómo hacer posible el plan y en cómo actuar planificadamente cada día (Huertas, 1993).

La planificación tradicional o normativa, tuvo su máxima influencia en los años 50 y 60. Esta planificación era realizada por el Estado o Gobierno sobre un diagnóstico que consideraba único y válido y sin considerar a todos los demás actores del proceso social. En cambio, en la PES la realidad es explicada por diferentes actores, quienes tienen valores, intereses e ideologías y que desde esa posición hacen una lectura de los datos y la información que puede o no coincidir con la que realizan los demás actores. Si esto es así, la manera en que se estructure un problema variará según quién lo explique, así como también variarán las posibles acciones a desarrollarse. Por lo que un primer paso al elaborar lo que Matus denomina flujograma situacional¹⁹ es indicar el actor que lo realiza.

A diferencia de la planificación normativa que presenta los problemas como estructurados, en la PES se entiende que en la realidad estos son cuasiestructurados, lo que quiere decir que solo se pueden precisar y enumerar algunas variables y algunas de sus relaciones y que la solución a un problema cuasiestructurado es situacional y siempre será debatible.

Estas diferencias impactan en la manera en que ambos tipos de planificación definen al plan. En el razonamiento de la planificación tradicional o normativa el plan es un cálculo determinístico, objetivo y preciso, en la PES en cambio el plan no es un cálculo científico sino una apuesta con fundamento estratégico.

¹⁹ En el flujograma situacional se grafica la explicación del problema como un modelo sistémico causal, principalmente cualitativo. Incluye los descriptores del problema, sus causas (reglas, acumulaciones y flujos), la identificación de las causas sobre la que existe gobernabilidad, es decir sobre las que el actor puede hacer algo, entre otros elementos.

En la Planificación Estratégica Situacional el análisis y viabilidad del plan -lejos de ser un problema técnico a resolverse en una consulta entre el político y el técnico- es un problema político y requiere el intercambio entre estos actores. Los problemas según a qué sector correspondan sino también a analizar los recursos disponibles en cuanto a poder político, conocimiento, capacidades organizativas y recursos. Se trata de trabajar no solo con económicos. Al contemplar las operaciones que se incluyen en el plan se requiere pensar en los actores que participan del juego, estos tienen una posición o interés frente a las operaciones (apoyar, rechazar, ser indiferentes, etc.) y les otorgan un grado de importancia o valor. De esto dependerá la motivación de cada actor por la operación, por ejemplo, alto apoyo, alto rechazo, bajo apoyo, bajo rechazo. La viabilidad no solo depende de las motivaciones sino además de la fuerza que respalda los apoyos, los rechazos y las indiferencias (Huertas, 1993).

El plan puesto en práctica, supone crear un proceso continuo entre la explicación de los problemas, la formulación de planes y apuestas, el análisis de viabilidad y la construcción de viabilidad política y la acción diaria. Definido como el momento táctico- operacional, también supone el recálculo del plan y su adecuación a las circunstancias del momento de la acción, entre otros.

En síntesis, el giro que realiza Matus con sus aportes a la planificación se resume en un campo semántico que incorpora elementos como actores, posicionamiento, estrategias, operaciones y viabilidad. Parte de una realidad signada por la indeterminación social y estructura los problemas a partir de allí. Esta concepción no está desanclada del giro constructivista que se dio en el plano de las políticas públicas y en general en el de las Ciencias Sociales.

Se mencionó al principio de este apartado, que una tercera orientación aparece en la planificación, aquella que promueve la introducción de métodos participativos. Hacia 1988 la Fundación Altadir publica una primera edición de MAPP en donde advierte que hasta aquel entonces los dirigentes habían puesto limitaciones a la democracia al no haberle suministrado suficientes herramientas a las comunidades para la participación, que el Estado había sido considerado como el único responsable de solucionar los problemas sin considerar a los ciudadanos a la hora de gobernar y que por ende, los ciudadanos consideraban al gobierno como el responsable de enfrentar y solucionar los problemas. Asimismo, observan que los procesos de descentralización político-administrativos a los que se asistía en aquel entonces trasladaron responsabilidades a las unidades subnacionales elevando las demandas hacia esa instancia, lo local; de manera que se consideraba imperiosa la necesidad de replantear la relación gobierno-comunidades brindando mayor participación a los ciudadanos en los asuntos de sus comunidades. En ese marco se propone el MAPP definido como *“un método creativo, diseñado para guiar la discusión de los problemas en la base popular (...) Propone que las organizaciones de base y la comunidad identifiquen y seleccionen los problemas que consideren más relevantes, los jerarquicen y definan maneras de enfrentarlos con los medios a su alcance. Ayuda a pensar sistemáticamente, crea una disciplina de discusión en grupo y permite identificar soluciones creativas a los problemas de la comunidad”* (Matus, 2007b).

Un aspecto más que influyó en que la participación adquiriera protagonismo, es el surgimiento de críticos a las ideas de desarrollo que habían hegemonizado la política durante mucho tiempo y que ponían el acento en lo económico y con base en recetas formuladas. Las ideas de otro desarrollo posible, endógeno, pensado desde los países y no para los países, hicieron eco en la región y comenzó a postularse la necesidad de una planificación que incorpore los niveles regional y local y que integre a la ciudadanía en estos procesos (Madoery, 2015)

Por otro lado, también pueden mencionarse los aportes de la Investigación Acción Participativa (IAP), una corriente que, si bien reconoce sus raíces en autores previos, en Latinoamérica se la ubica en los años 60 siendo sus referentes autores como Fals Borda y Paulo Freire, y que se caracterizó por orientar la investigación a la transformación social y procurar la participación popular en los procesos de investigación-acción (Montero, 2006). En documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la IAP es recuperada como un instrumento en el marco de políticas y programas sociales como *“un proceso metodológico que rompiendo los moldes de la investigación tradicional, conjuga las actividades del conocimiento de la realidad mediante mecanismos de participación de la comunidad, para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En su conjunto se configura como una herramienta de motivación y promoción humana, que permitiría garantizar la participación activa y democrática de la población, en el planeamiento y la ejecución de sus programas y proyectos de desarrollo”* (Durstun & Miranda, 2002, p.10).

Sintetizando, desde la perspectiva de la planificación estratégica situacional el plan no es estático dado que la realidad sobre la que interviene no lo es. El plan puesto en práctica supone crear un proceso continuo entre la explicación de los problemas, la formulación de planes y apuestas, el análisis de viabilidad y la construcción de viabilidad política y la acción diaria. Asimismo, supone el recálculo del plan y su adecuación a las circunstancias del momento de la acción. Justamente es la evaluación la que permite retroalimentar las decisiones que se toman sobre la modificación, eliminación o continuidad de determinadas líneas de acción de los programas y mejorar de esta manera las intervenciones. Si la planificación es la reflexión que antecede y preside a la acción, la evaluación es la reflexión sobre la acción, una reflexión continua que alimenta con sus hallazgos la planificación y la gestión de proyectos (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2005). A continuación, se avanza en algunas precisiones sobre este último proceso y los diferentes enfoques y métodos desarrollados.

1.e. Evaluación

Evert Vedung define la evaluación como *“la cuidadosa valoración del mérito, importancia o valor del contenido, administración, producción y efectos de las intervenciones gubernamentales en curso o finalizadas, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”* (Vedung, 2016, p. 267). Distingue al menos tres propósitos que pueden perseguir las evaluaciones: la perspectiva de la rendición de cuentas, por la cual se pretende conocer el trabajo de los agentes a los que se les ha delegado facultades para que los

principales puedan juzgar lo realizado y adoptar acciones; la perspectiva del mejoramiento, orientada a mejorar la intervención evaluada suponiendo su continuidad; y la que persigue el discernimiento básico. En esta última la evaluación es considerada un tipo de investigación que busca aumentar la comprensión general de las acciones y de los eventos en el sector público, puede ser un principal objetivo de las investigaciones evaluativas desarrolladas por los académicos.

Acuña, Nogueira, Rubio y Potenza (2016) destacan la Evaluación como “*un insumo para la deliberación al determinar la distribución de costos y beneficios de las políticas entre actores sociales*” (pág. 4) y sostienen que “*la utilización de sus resultados brinda a los gobernantes instrumentos para una mejor definición de prioridades y para adoptar decisiones más informadas y posibilita una mejor rendición de cuentas, el control social y la transparencia en la acción del Estado a través del acceso público a sus conclusiones*”(pág. 4).

Más específicamente, atendiendo a la evaluación de programas o proyectos sociales Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2005) definen la evaluación “*como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables; sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura*” (p. 32).

La Evaluación se ha consolidado como un campo disciplinar dentro de los estudios de políticas públicas, actualmente existen una pluralidad de enfoques y modelos que se traducen en diferentes prácticas de evaluación en la gestión pública, prácticas que adquieren mayor o menor intensidad. A continuación, se mencionan algunos de estos enfoques y modelos.

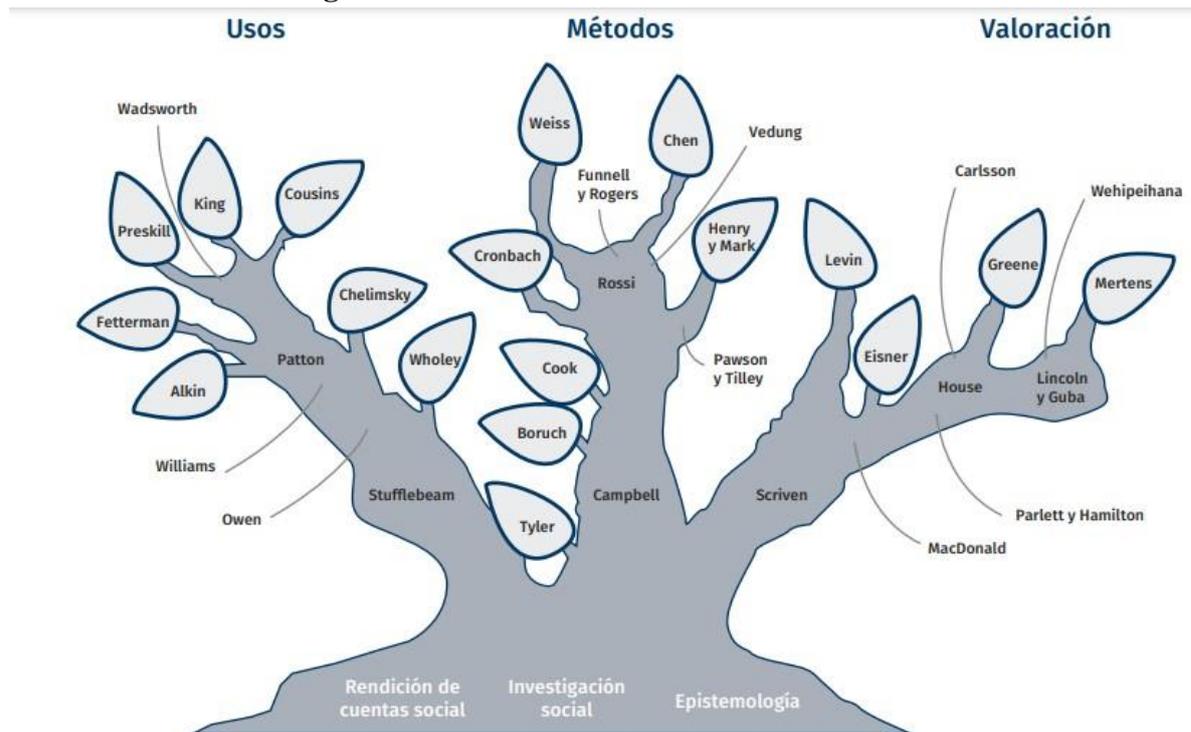
1.e.1. Enfoques y modelos de evaluación

Carden y Alkin (2012) graficaron en lo que denominaron el árbol de la teoría de la evaluación, las diferentes perspectivas analíticas – conceptuales organizadas en tres ramas, a saber, métodos, valoración y usos; y ubicaron en cada una de ellas a los evaluadores o grupos de evaluación considerando el énfasis que hacen de cada perspectiva.

La rama central del árbol es la de los Métodos, implica que la evaluación está guiada ante todo por la metodología de la investigación. La preocupación de los teóricos de esta rama es la construcción de conocimiento con la mayor rigurosidad posible. Estas teorías toman como fundamento los escritos de Donald Campbell (1957) y Campbell y Stanley (1966) sobre las condiciones para diseños experimentales y cuasi- experimentales adecuados. La rama de la Valoración, ubicada a la derecha del árbol, considera que el trabajo de la evaluación es realizar un juicio de valor sobre el objeto de estudio. Los autores que influyeron en los teóricos que se ubican en esta rama son Michael Scriven (1967) y Robert Stake (1967,1975). Esta rama se puede subdividir en la objetivista que considera que el papel importante en materia de valoración le corresponde al evaluador y la rama subjetivista que sostiene que la valoración

debe darse en el contexto de entender la importancia subjetiva de la información de la evaluación por ende los teóricos no realizan solos y por sí mismos la decisión de valoración (Carden & Alkin, 2016). La tercera rama es la del Uso, el trabajo de los primeros teóricos se concentró específicamente en los que estaban empoderados para usar la información, generalmente los que habían contratado la evaluación, posteriormente los trabajos se expandieron a otras audiencias de usuarios y a la construcción de capacidad de evaluación en la organización que se evalúa.

Figura 1. Árbol de la teoría de la evaluación



Carden, F., & Alkin, M. C. (2016). Raíces de la Evaluación: Una perspectiva internacional. En La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. CAF. P. 223.

Esta clasificación incluyó a los desarrollos de autores u organizaciones provenientes de los países centrales y más específicamente de Estados Unidos. Los correspondientes a otras regiones del mundo no fueron contemplados inicialmente. Por este motivo, posteriormente y sin pretensión de ser una recopilación completa colocan algunos métodos o desarrollos en el árbol y los clasifican según sean adoptados, adaptados u autóctonos. Esta clasificación distingue si se trata de metodologías propuestas por otros autores u organismos internacionales o bien desarrollos producidos localmente. Más allá de esta distinción, mencionan como metodologías utilizadas para evaluación la Iniciativa Internacional para la Evaluación del Impacto Centro para el Desarrollo Global (en la rama del método), la Evaluación del desarrollo, el Mapeo de alcances, el Cambio más significativo, Marco Lógico/Gestión basada en resultados, Tarjeta de Calificación Ciudadana y Mecanismo Africano de Revisión de Pares (en la rama del uso), siendo estas dos últimas metodologías originadas en India y África respectivamente; y la Evaluación Rural Rápida, la Evaluación Rural Participativa y la

Sistematización de Experiencias (en la rama de la valoración). Esta última originada en Latinoamérica.

Desde otra perspectiva Evert Vedung (2010) describe la trayectoria de la evaluación a lo largo del tiempo identificando cuatro olas que fueron dejando capas de sedimentos en la disciplina en diferentes partes del mundo, en diferentes momentos. Desde 1960 identifica la ola científica (1950-1960), la ola orientada al diálogo (1970), la ola neoliberal (1980) y la ola basada en la evidencia (desde 1995)²⁰.

Los primeros métodos que surgieron fueron los experimentales y cuasiexperimentales, Campbell y Stanley (1995) definen experimento como parte de la investigación en la cual se manipulan ciertas variables y se observan sus efectos sobre otras, pero desde su enfoque el investigador no tiene el control absoluto sobre la situación. Los autores se preocupan por revisar el modelo experimental para llegar a su adecuada implementación teniendo presente el desencantamiento con las bondades que había prometido el método. Una de las características de estos métodos es la utilización principalmente de técnicas cuantitativas. En la actualidad los modelos experimentales y cuasiexperimentales son de uso frecuente en las evaluaciones de impacto, estas son parte de la ola de la evaluación basada en la evidencia que ubica Vedung desde 1995 y que revaloriza estos métodos como de mayor jerarquía frente a otros a la hora de producir conocimiento sobre los efectos de las intervenciones.

Una forma experimental de evaluación de impacto es el ensayo aleatorizado controlado, en inglés, *randomized controlled trial* (RCT), este consiste en analizar los impactos de un programa estableciendo una población que se beneficia de la intervención del programa y un grupo testigo, ambos grupos se eligen de manera aleatoria entre la misma población elegible. De esta manera los cambios operados en el grupo que participa del programa se considerarían atribuibles a dicha intervención (White et al., 2014). Los métodos cuasiexperimentales también buscan analizar el impacto de las intervenciones pero no dependen de la asignación aleatoria del tratamiento, ejemplo de ellos son el diseño de regresión discontinua, el pareamiento y las diferencias en diferencias (Gertler et al., 2017).

En las décadas de los 70 y 80 se produjo un desencantamiento con los modelos experimentales del paradigma positivista y en consonancia con los cambios en el contexto surgieron otras metodologías, que tienen en común una mirada interpretativista sobre la realidad, atienden a la diversidad de intereses y a la pluralidad de perspectivas basadas en valores u opiniones, rechazan la idea de una evaluación imparcial y objetiva e instan a la participación de los diferentes actores que se encuentran relacionados al programa, entre otros. Estas metodologías ponen en valor los métodos cualitativos en la investigación social y en la evaluación. Entre estas se encuentran la evaluación participativa, la evaluación democrática (Mac Donald, House y Howe), la evaluación rural rápida y la evaluación rural participativa

²⁰ El autor las denomina *scientific wave*, *dialogue-oriented wave*, *neo-liberal wave* y *evidence wave*.

(Robert Chambers) y la Sistematización de experiencias (en adelante SE) (Oscar Jara, Sergio Martinic, Daniel Selener, Mariluz Morgan y Esteban Tapella).

Stake (2006) distingue el sistema (el modo en cómo funcionan los mercados globales, los gobiernos centrales) del mundo de la vida de la interactividad social (como funcionan las familias, los estudiantes, los científicos y las científicas). Retomando a Kemmis (2002) menciona que en el mundo de la vida toman lugar procesos a través de los cuales las personas se relacionan entre sí, aspiran a la comprensión intersubjetiva, los acuerdos y consensos; se garantizan una identidad y una cultura, entre otros. Sostiene que cuando el evaluador toma en consideración al cliente, a los actores involucrados y a los beneficiarios de un programa, el diseño de la evaluación y la redacción del informe se orientan al mundo de la vida y a la evaluación participativa. Una evaluación participativa se define de esta manera cuando los actores principales del programa o proyecto evaluado además de suministrar información, organizan la evaluación y toman decisiones sobre las cuestiones analizadas y la manera de informar los resultados. No son considerados como una fuente de datos sino como intérpretes de los logros y deficiencias que se puedan hallar. El rol del evaluador es ser un asesor y facilitador del desarrollo organizativo.

Tapella define a la SE como *“un proceso de reflexión participativa efectuado por los facilitadores y participantes de un proyecto sobre diferentes aspectos del mismo, incluyendo sus procesos y resultados”* (Tapella, 2006, p.54). A diferencia de la evaluación que usualmente pone énfasis en la medición de los resultados o impactos del proyecto, en la SE -si bien puede incluir estos elementos y valerse de ellos -lo esencial es su intento por captar el desarrollo de la experiencia y tiene el propósito principal de mejorar su implementación y rescatar los aprendizajes. En otras palabras *“se intenta conocer y descubrir cómo funciona una propuesta de intervención en un contexto determinado, qué factores obstaculizan y favorecen el logro de objetivos, y qué lecciones se aprendieron de la experiencia”* (Tapella & Rodríguez Bilella, 2014). Por otro lado, estos autores también recuperan la Evaluación participativa, como un proceso con importantes puntos en común con la SE e inscripto en el campo de la IAP (Tapella et al., 2021). Desde su perspectiva un proceso evaluativo es considerado participativo cuando se involucra a la comunidad de manera activa en la organización del mismo, cuando participa de la definición de los objetivos, de la selección de los métodos y las técnicas y de la comunicación de los resultados. El evaluador es un facilitador en este proceso.

Hacia los años 80 surgen los modelos orientados al uso, es decir los que se preocupan fundamentalmente por la utilización de los usuarios y de los gestores de los resultados de la evaluación. Critican a los modelos experimentales de evaluación por sus limitaciones para explicar por qué una intervención tiene determinados resultados y por no lograr que los resultados de la evaluación sean utilizados para la gestión. Se inscriben en esta línea la *utilization focused-evaluation* (evaluación orientada a la utilización) de Michael Quinn Patton (2008) y los enfoques de evaluación exploratoria propuestos por Joseph S. Wholey (2010).

En la actualidad coexisten estos diferentes enfoques en los procesos de evaluación, para Vedung (2010) incluso las diferentes olas de evaluación han dejado diferentes capas de sedimentos que se pueden observar en las prácticas de evaluación actuales.

Tal vez un aporte que sincretiza diferentes contribuciones desde la evaluación es el modelo integral de evaluación propuesto por Nirenberg, O.; Brawerman, J y Ruiz, V (2005). Las autoras proponen pensar la evaluación de procesos y la evaluación de resultados no como dos procesos distintos sino como dos momentos diferentes de la evaluación. Asimismo, su modelo propone una evaluación holística, modular, flexible y que incorpore la perspectiva de los actores.

De forma resumida, en este apartado se ha intentado dar cuenta de los diferentes propósitos que puede perseguir una evaluación y los diferentes enfoques que existen en este campo disciplinar, así como su evolución organizada cronológicamente. De esta manera se completa el camino trazado en el principio y que permite establecer el marco teórico desde el que se parte para el trabajo propuesto.

2. MARCO TEÓRICO

A los fines a los que se dirige el presente trabajo, que implica el análisis de un Programa y el diseño de una evaluación, interesa recuperar aquellas contribuciones teóricas y herramientas heurísticas que permiten conocer cómo se originó, qué factores de contexto influyeron en ello, cuál es el problema que aborda y cuáles son los actores implicados. Asimismo, identificar analíticamente sus diferentes etapas como forma de reconstruir su historia y describir las actividades y las acciones sucedidas desde su surgimiento. En relación con este aspecto el foco estará puesto en las etapas de identificación del problema, desarrollo del programa/formulación o diseño, puesta en marcha/implementación²¹.

También serán de utilidad las contribuciones que posibilitan abrir la “caja negra” y conocer las capacidades estatales puestas en juego para el desarrollo del Programa. El conjunto de estos aspectos debe analizarse considerando el área más próxima en la que se circunscriben, Educación, por este motivo, se recuperan ideas y conceptos en ese amplio campo, provenientes fundamentalmente de las perspectivas de las políticas educativas y la Sociología de la Educación.

Por último, se retoman aquellos aportes que indagan sobre los procesos de planificación y evaluación en las políticas públicas con el fin de identificar la inserción de estos procesos en el caso concreto y, por último, facilitar el diseño de una evaluación.

Este marco permitirá un mayor conocimiento del Programa y precisar un diseño de evaluación que exprese y aborde sus diferentes dimensiones y variables. Siendo el fin último que esta herramienta contribuya a su mejora y a la puesta en valor de sus resultados.

Los aportes de los autores de política pública son el marco general, que permiten complejizar los procesos de las políticas públicas, más específicamente en la gestión de Programas. Se parte del concepto de políticas públicas consideradas como: *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”* (Oszlak & O’Donnell, 1995, pág. 113).

Se considera que el Programa de Expansión de la Educación Superior se inscribe en una política pública que lo abarca, pero lo excede. Es decir, existe una política pública de expansión de la educación superior que se compone, por un conjunto de acciones y omisiones por parte del Estado a lo largo del tiempo, que describen asimismo su toma de posición frente al asunto

²¹ Las etapas que identifica Jones como evaluación y terminación del programa, no son consideradas en este análisis de tal manera, dado que la Evaluación es concebida como un proceso que atraviesa desde el inicio hasta el final una política, un programa o un proyecto, es decir, no es una etapa *stricto sensu*. Por otro lado, no es posible identificar analíticamente la etapa de terminación debido a que el Programa no ha finalizado, aún más, no se concibió con fecha de finalización.

de la expansión de la educación superior devenido como problema. Ese conjunto está constituido por diferentes tipos de intervenciones dirigidas a la expansión de la educación superior que van desde el establecimiento de instrumentos de regulación en sus inicios hasta la implementación del Programa de Expansión de la Educación Superior propiamente. Asimismo, el enfoque en el que se circunscribe este concepto (a partir de Oszlak y O' Donnell) contribuye a reconstruir el surgimiento y la historia de la cuestión, a reconocer a los actores involucrados y a las unidades estatales que intervienen en la política pública y a identificar los factores de contexto. Los componentes de esta definición adquieren sentido y pueden explicarse en el marco del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de una cuestión o cuestiones y de la agenda de cuestiones socialmente vigentes, entre las que el Estado considerará intervenir.

Sucesivamente, programa y proyectos serán definidos de la siguiente manera: *“Un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención”* (Cohen & Martínez, 2018, p. 2) Un proyecto social es considerado como *“la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (...)”* (Cohen & Martínez, 2018, p. 2). Los programas y proyectos forman parte de una política pública, de la que son su traducción operacional. Cabe hacer una aclaración, si bien las definiciones a la que remite el autor antes citado se refieren a programas y proyectos sociales, también son aplicables a otros sectores.

En resumen, se identifica una política de expansión de la educación superior, en la cual se enmarca el PEES, el que a su vez está compuesto por diferentes proyectos, se trata de los proyectos institucionales presentados por las universidades que son financiados a través de contratos-programas, a los que se suman otras líneas de intervención, como el fortalecimiento de las capacidades de planificación de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior.

Por otro lado, si bien se considera que no necesariamente existe una secuencia temporal delimitada en el ciclo de las políticas, para este trabajo se toman algunos elementos del modelo secuencial como herramienta heurística para la reconstrucción del Programa de Expansión de la Educación Superior. Esa reconstrucción, pretende incorporar algunas de las instancias de los procesos.

Cuando el Estado interviene sobre un problema se ponen en juego sus capacidades para llevar adelante las acciones previstas, es decir, sus políticas, programas y proyectos. Bertranou (2015) cuando analiza capacidades estatales retoma la distinción entre la capacidad política y la capacidad organizacional²². La capacidad política como la expresión de capacidad

²² Estos conceptos se relacionan con la doble dimensión del estado, descrita por Oszlak (1978) y O' Donnell (1993). Por un lado, el Estado pensado como relación social y por otro como aparato estatal o burocracia (actores concretos y organizaciones burocráticas que son su objetivación institucional). Estas definiciones abren la posibilidad de pensar en la arena de conflicto en la que se desarrolla una política pública y la dimensión burocrática.

manifestada en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados (Repetto, 2007); y la capacidad organizacional, derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2013). Los componentes de la capacidad estatal pueden explicar tanto las capacidades políticas como las organizacionales de un ente estatal.

La capacidad estatal se define como *“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* (Bertranou, 2015, p.39). Esta aptitud puede existir en diferentes grados en la organización estatal de la que se trate y remite a la existencia de condiciones para lograr determinados resultados.

Las capacidades estatales requeridas dependen de la política de la que se trate y de los fines que se le hayan asignado al Estado o a sus unidades en un marco histórico- temporal y por este motivo, deben analizarse en una política concreta, no en abstracto. Asimismo, debe identificarse el ente involucrado en la consecución de esos fines que puede ser una unidad estatal o un conjunto de unidades estatales.

El autor reconoce distintos factores o componentes de capacidad estatal. El vínculo actor estatal - otros actores refiere al grado de autonomía del Estado frente a otros actores sociales y la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales. La legitimidad del actor estatal describe la aceptación de la autoridad estatal y sus competencias por parte de los ciudadanos y otras organizaciones públicas, lo que se traduce en su posibilidad de actuación. Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática aluden a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. Sus dimensiones son autorizaciones legales, personas, cultura organizacional, medios financieros, estructura y procesos organizacionales y modelo de toma de decisiones, modelo productivo, estructuras de coordinación, sistemas de información y gestión, infraestructura y equipamiento (Bertranou, 2015). El capital de acción interinstitucional remite al capital social de acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (Bertranou, 2013, 2015). En este caso, se considerarán qué capacidades se ponen en juego y se requieren para la implementación del PEES y para su diseño evaluativo.

Se mencionó que las capacidades estatales requeridas se analizan en un ente gubernamental sea este una unidad o bien un conjunto de unidades implementando una política pública, programa o proyecto. Asimismo, que esas capacidades dependían de los fines que se persiguieran, no es lo mismo implementar una política distributiva, regulatoria o de producción de bienes y servicios. Por otro lado, se debe reconocer el dominio temático o sector al que pertenece la intervención para delimitar aspectos tales como su marco normativo e institucional y los actores, entre otros.

El PEES se inscribe en el sector Educación y más específicamente en Educación Superior. Lo cual implica que en su análisis y en su diseño evaluativo se considerarán los actores de este sector (sus responsabilidades, funciones y recursos), sus normas, las capacidades estatales de

la unidad en la que se inscribe, a las que se suman las discusiones en torno a los temas sustantivos que se abordan, el acceso a la educación superior y la expansión de la educación superior.

Recuperamos en adelante, desde la perspectiva de las políticas educativas, el estudio de la educación como un hecho político, social e histórico. Las políticas educativas son concebidas *“dentro del campo de las políticas públicas y como producciones históricas, resultado de las relaciones de fuerza en cada coyuntura, lo que supone considerar la doble dimensión del Estado como relación social de dominación y como aparato institucional, así como a los sujetos y movimientos que producen y son producidos por las políticas en contextos específicos”* (Feldfeber, 2018, p.1). Se consideran las disputas entre actores sociales por el sentido y la orientación de la educación, la definición de normas y la distribución de los recursos, entre otros, en cada período histórico. Debe mencionarse que el Programa que se analiza abarca dos períodos de gobierno de signo político diferente, por lo que deben considerarse (en el caso de existir) los cambios en la orientación de las políticas educativas y en la agenda de políticas educativas más amplia.

El Programa analizado tiene como objetivo incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades. En relación al acceso a la educación superior se consideran los aportes de Chiroleu (2018) quien precisa el sentido amplio de este concepto y lo vincula a la demanda de una mayor democratización de la universidad. El acceso a la educación superior mutó desde acceso en cuanto al ingreso a la universidad, tendiente a igualar las oportunidades, hacia el acceso entendido como ingreso, permanencia y egreso de estudiantes. El acceso a la educación superior es entendido aquí en sentido amplio, engloba el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes, en tanto sujetos de derecho, a la educación superior. Es decir, que más allá de ingresar a la universidad las personas puedan transitar por la institución hasta la obtención de su título.

Por otro lado, la permanencia y el egreso comienzan a problematizarse en el marco de esta mirada amplia sobre el acceso. En los últimos años las universidades establecieron mecanismos institucionales para favorecer las trayectorias de los nuevos estudiantes como curso ingreso, talleres de lecto-comprensión, tutorías y becas, entre otros (Chiroleu, 2018). En ese sentido, sostiene la autora, la inclusión de la diversidad supone instituciones también diversas y preparadas para recibir y trabajar a partir de la heterogeneidad *“No se trata de incorporar a los nuevos estudiantes (...) en las instituciones tradicionales esperando su integración, sino de generar condiciones para que alcancen logros efectivos en un clima de respeto y apertura hacia las diferencias”* (p.32).

En lo que hace a ingreso, permanencia y egreso, es importante recuperar también los aportes que realiza Ezcurra (2011) sobre el abandono de los estudios superiores. La autora se centra en los factores causales del abandono, entre los que menciona las dificultades académicas, el factor económico, y el trabajo a tiempo completo. A su vez, las dificultades académicas están

ligadas al capital cultural del alumnado²³ en el punto de partida y al capital cultural esperado por la institución. Ezcurra advierte que hay un desfase entre el capital cultural de los estudiantes y el capital cultural esperado por las instituciones, lo que impacta de forma negativa en el desempeño académico, porque todo lo que se considera que el estudiante trae a la institución es lo que se encuentra omitido en la enseñanza. En este análisis las universidades no serían un factor causal más, sino que son un condicionante primario en el desempeño académico, en la permanencia, en la graduación y, por ende, en el abandono. El aporte de esta autora es importante porque se desmarca de aquellas perspectivas que no problematizan las causas de los desiguales rendimientos de los estudiantes o bien que adjudican la plena responsabilidad en el rendimiento al mérito (o desmérito) de los sujetos y en cambio abre la discusión sobre las prácticas institucionales y su impacto en las trayectorias estudiantiles. Tanto los aportes de Chiroleu como los de Ezcurra son atendidos en el diseño de evaluación propuesto.

Por otro lado, el Programa se propone extender la cobertura territorial de educación superior. Según lo explorado, la expansión de la educación superior aparece en las investigaciones y/o producciones académicas como problema y como solución. La expansión puede darse de varias maneras, con la cantidad de instituciones, con el desarrollo de sedes, localizaciones y extensiones áulicas²⁴ y en los últimos años también con el desarrollo de ofertas de educación a distancia. La expansión también se da a través de un aumento de la cantidad de estudiantes.

La expansión comienza a ser planteada como un problema refiriéndose fundamentalmente a la multiplicación de localizaciones sin una planificación previa y sin claridad en los mecanismos existentes para asegurar la calidad de las propuestas. Pérez Rasetti (2012) describe la expansión sin planificación del Estado como orientada al mercado, donde impera una lógica de maximización de la renta. Las ofertas se estructuran en base a la oportunidad, se va a donde hay una demanda explícita, con la oferta más obvia y no a partir de una planificación orientada a las necesidades regionales. Por otro lado, entiende que otro tipo de expansión es posible, debe pensarse en base a las necesidades locales y regionales de desarrollo, y de manera planificada y requiere una necesaria inversión del Estado, en ese sentido reconoce el giro de la política de educación superior iniciada en 2003, de recuperación del rol del Estado, destaca la amplia normativa desplegada para la regulación de las extensiones, la creación de universidades

²³ El concepto de capital cultural se refiere en particular, a algunas habilidades cognitivas y hábitos académicos críticos de los estudiantes como saber estudiar y saber aprender, la planificación y organización del tiempo de estudio, la automonitoreo de los aprendizajes y el rol de la retroalimentación y la capacidad para reconocer y responder a los parámetros tácitos de los docentes para evaluar (dominio del rol del estudiante). También se relaciona con la imagen que los estudiantes tienen de sí mismos, de sus expectativas en cuanto al desempeño académico (Ezcurra, 2011).

²⁴ La sede es un espacio académico en el que la institución desarrolla las tres funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión. Además, en la sede debe existir una estructura de gestión, propia de la institución universitaria. Una institución puede contar con una o más sedes. Se entiende por Sede principal de la institución universitaria a aquella en la que se encuentra el Rectorado y al menos una unidad académica. Una universidad puede tener distintas sedes si tiene una unidad académica en otro partido o departamento (diferente al de la sede del Rectorado). La localización es un espacio académico en el que la institución desarrolla el dictado de una carrera completa o un tramo de la misma; pero a diferencia de la sede, no realiza allí las otras funciones universitarias (CONEAU, 2016). Cuando solo se desarrolla un tramo de la carrera o algunas asignaturas suele denominarse extensión áulica. Las universidades pueden denominarlas de diferente manera, centros regionales, extensión áulica etc. Asimismo, las instituciones universitarias pueden tener unidades de apoyo de Educación a Distancia.

nacionales, el importante fortalecimiento al presupuesto educativo y en el caso particular, la creación del Programa de diagnóstico y evaluación de la Educación Superior (2009).

En resumen, se considerará para el presente trabajo la distinción entre expansión no planificada (aquella que destacan los autores como orientada al mercado) y la expansión planificada. La expansión no planificada y sus efectos negativos dan lugar a que se transforme en una cuestión socialmente problematizada, y que se configure en consecuencia una política pública de expansión de la educación superior, y más específicamente que se cree el Programa de Expansión de la Educación Superior.

En conjunto los aportes académicos sobre educación, acceso a la educación y expansión de la educación superior impactan en la selección de los aspectos a observar a nivel sustantivo del programa.

Como mencionamos anteriormente, una política pública es un conjunto de acciones y omisiones por parte del Estado (...) y los programas y los proyectos operativizan en actividades y acciones los objetivos que se propone aquella. En términos generales podemos decir para hacer una política pública, un programa o proyecto la capacidad estatal que se pone en juego es la de planificar.

En adelante consideramos la acción de planificar como la define Matus: *“pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro”* (Huertas, 1993, p. 3). En términos generales la planificación es el cálculo que precede y preside a la acción, pero no se trata de cualquier cálculo sino uno sistemático, situacional y articulado (Matus, 1998). Sistemático quiere decir que aplica métodos, situacional porque quien planifica²⁵ lo hace con una intención y en un contexto situacional. En la planificación estratégica situacional, múltiples actores explican de una manera distinta la realidad, esto es así porque tienen valores, intereses e ideologías y a partir de allí leen los datos y la información sobre un tema dado. Y es articulado porque articula el cálculo inmediato con el cálculo a largo plazo.

El tipo de planificación requerida en una situación depende de la complejidad y del alcance de los problemas a procesar y tiene diferentes alcances y plazos de tiempo, se distingue en ese sentido la planificación estratégica situacional y la planificación operativa (o programación), los métodos y las técnicas aplicadas variarán según sea el caso. En el caso concreto, el Plan más general en el que se inscribe el PEES es la política pública de expansión de la educación superior. A su vez, el PEES se integra por líneas y proyectos institucionales, aprobados en contrato-programas. Los proyectos institucionales son la unidad mínima en la que se desagrega el Programa e integra un conjunto de actividades y acciones.

²⁵ Planificar es una acción humana, intencional y reflexiva y las acciones no son interpretadas de la misma manera por diferentes personas.

El plan no es estático, no se concibe de una vez y para siempre, porque la realidad sobre la que interviene no es estática. El proceso necesario para que este plan sea un documento vivo, es la evaluación, porque permite retroalimentar las decisiones que se toman, con información sobre los procesos, los resultados y los impactos que se generan a partir de las actividades proyectadas e implementadas y mejorar de esta manera las intervenciones.

Se define evaluación como *“la cuidadosa valoración del mérito, importancia o valor del contenido, administración, producción y efectos de las intervenciones gubernamentales en curso o finalizadas, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”* (Vedung, 2016, p. 267). Según el propósito que persigan pueden distinguirse entre las orientadas a la rendición de cuentas, al mejoramiento de la intervención evaluada, y al discernimiento básico²⁶.

Más específicamente, se define la evaluación de programas o proyectos sociales *“como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables; sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”* (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2005, p. 32).

Del amplio campo de la evaluación, se retoma el enfoque desarrollado por estas autoras para el diseño de la evaluación del Programa. En esta línea un modelo integral de evaluación debe ser **a) Holístico**, es decir que abarque la totalidad de los aspectos de la gestión de los programas o proyectos y utilice multiplicidad de técnicas cuantitativas y cualitativas, esto quiere decir que no solo releve el cuanto y el qué de los aspectos sino también el cómo suceden las actividades y cómo se logran los resultados **b) Integral**, el diseño evaluativo debe incluir a los procesos y a los resultados, previendo desde la formulación del programa o proyecto las instancias evaluativas para cada momento de su implementación **c) Modular**, no se evaluará todo al mismo tiempo, sino que se pondrá el foco en diferentes aspectos según los momentos de evolución de la gestión de los programas y/ o proyectos **d) Debe involucrarse en el proceso de gestión**, en todas las etapas, favoreciendo la retroalimentación entre la evaluación y la programación. Debe contribuir al aprendizaje institucional y dejar capacidades instaladas que permitan incluir una cultura de evaluación en los actores del programa o proyecto **e) Flexible**, es decir el modelo diseñado debe poder introducir modificaciones o agregados que den cuenta de los cambios en los contextos de aplicación y por último **f) Debe incorporar la perspectiva de los actores**. El rol del evaluador debe ser instrumental, sus habilidades metodológicas deberán estar al servicio del conocimiento que los actores tienen del lugar, la realidad donde se desempeñan y de las acciones que el programa propone. Es justamente a partir de la

²⁶ La evaluación es considerada un tipo de investigación que busca aumentar la comprensión general de las acciones y de los eventos en el sector público (Vedung, 2016).

participación de los actores involucrados en el proceso de evaluación que se genera mayor apropiación de los procesos de evaluación y aprendizaje institucional.

A partir de este marco teórico se pretende comprender el PEES y proponer el diseño de su evaluación.

3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

3.a. Surgimiento de la cuestión

3.a.1. Discusiones previas a la Res. ME N° 299/09, Res. ME N°1366/12 y ME N° 1368/12

Las discusiones sobre la expansión del sistema de educación superior y su planificación se remontan a la década de los noventa. En marzo de 1993 se crea la SPU (Decreto N° 506/1993) y en julio del mismo año los Consejos de Planificación Universitaria Regional (posteriormente denominados Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior) (Resolución MCyE N° 1618/1993), con esta última medida se buscó institucionalizar una instancia de coordinación y articulación entre las universidades, el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los demás actores que integran el conjunto social. La Res. MCyE N° 1618/93 reconoce el ámbito regional como el más adecuado para reunir a los actores para que analicen sus problemas comunes y generen propuestas para su superación y agrega que en esos espacios las universidades pueden obtener un conocimiento directo de la evolución y situación en que se encuentran los sectores productivos, los planes de desarrollo previstos para la región y sus requerimientos en materia de recursos humanos y desarrollo científico tecnológico. Y por último agrega que *“esa información resulta un insumo de importancia para que las universidades puedan evaluar las ofertas de educación superior existentes en la región, y orientar y planificar, sobre bases más fundadas y realistas, los procesos de formación profesional, de investigación científico-tecnológica y de extensión y servicios a la comunidad, que conforman como es sabido sus principales funciones sustantivas”*.

Posteriormente, en el año 1995, la LES contempla a estos Consejos en su capítulo de gobierno y su denominación es modificada por la Res. MCyE N° 602/95, la que actualmente fue dejada sin efecto por la Res. MEYD N° 280/16, sobre la que se volverá más adelante.

En el año 1998, el Consejo Nacional de Educación Superior, un organismo autónomo, asesor del MCyE e integrado por personalidades de distintas disciplinas del ámbito académico, científico y universitario, emite el “Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias”. Este documento advierte sobre la expansión de sedes y subsedes, afirmando que, de continuar la atribución irrestricta de abrir subsedes y carreras en toda la extensión del territorio nacional, el sistema universitario se convertiría en un caos. Seguidamente insta a que los actores del sistema y los CPRES regulen espontánea y responsablemente ese aspecto preocupante y conflictivo, que el MCyE ejerza plenamente las atribuciones y responsabilidades de los artículos 41 y 42 de la LES, que la apertura de carreras en otras sedes se considere una carrera nueva, a modo de facilitar el control público de la extensión académica y que la CONEAU al llevar a cabo la evaluación externa evalúe separadamente sus extensiones territoriales, entre otras.

Hasta aquí las primeras discusiones y acciones para lograr mecanismos de planificación de la educación superior y las advertencias sobre la falta de planificación de la expansión del sistema o la regulación de aperturas de sedes, subsedes, extensiones áulicas etc.

La LES supuso una nueva configuración del sistema de educación superior, en el que reconocen dos subsistemas, el superior no universitario y el superior universitario (posteriormente la LEN se referirá a instituciones de educación superior y a instituciones de educación universitaria). Asimismo, con esta Ley se establecen como organismos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los CPRES.

Considerando estos cambios, resulta relevante presentar como antecedente del Programa de Expansión de la Educación Superior, lo mencionado en el Acuerdo Plenario N° 629/07 del CIN. En este documento el organismo propone *“la generación de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional, que utilice y optimice los recursos institucionales existentes, tanto en el sistema universitario público, como en las distintas regiones, a efectos de extender una oferta integral en los aspectos que así lo requieran en las zonas donde se revele la necesidad de atenderlo, a través de una política ordenada y cooperativa”*. Este documento se erige de importancia en cuanto plantea los desafíos del sistema universitario para brindar una respuesta adecuada a las demandas surgidas (ver Anexo 2).

3.a.2. Creación del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la ES

En el año 2009 se crea el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior en el ámbito de la SPU del Ministerio de Educación (Res. ME N° 299/09). Esta norma que antecede a la creación del Programa de Expansión de la Educación Superior, recupera las discusiones en torno a la expansión del sistema, más concretamente las preocupaciones sobre aspectos vinculados con la superposición de oferta entre los sistemas universitario y no universitario y al interior de cada uno de ellos, la ausencia de planificación coordinada entre ambos y sobre la calidad de las ofertas educativas (ver Anexo 2).

En la resolución se menciona que la expansión del sistema se dio hasta ese momento a través de la expansión institucional y la creación de nuevas instituciones del sector público y privado, lo cual no resultó de una planificación que asegurara que los esfuerzos resultaran en aportes eficientes para el mejoramiento del sistema, de su pertinencia y de su capacidad para servir al desarrollo de la Nación y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Seguidamente plantea *“la necesidad de desarrollar estrategias que garanticen que el crecimiento del sistema superior se realice en forma coordinada, contribuya a la distribución equitativa del conocimiento y asegure la igualdad de oportunidades, para lo cual es necesario desarrollar una alternativa a las modalidades de expansión geográfica arriba mencionadas, consistente en una política pública capaz de constituirse tanto en instrumento de planificación como en*

herramienta para la atención de nuevas y crecientes necesidades y demandas de Educación Superior”.

Asimismo, esta resolución menciona la necesidad de *“sistematizar y organizar los esfuerzos de los Estados Nacional y Provinciales, de las Instituciones de Educación Superior y de los actores sociales y locales dirigidos a ampliar la cobertura geográfica de la Educación Superior, contribuyendo al objetivo de democratización de la educación y a la formación de mas y mejores graduados de acuerdo con las necesidades del país, de su desarrollo integral y de las regiones”.*

A partir de estos aspectos la SPU plantea como instrumento la implementación de CRES diseñados a partir del resultado de procesos consensuados y cooperativos que involucren a las instituciones educativas y representantes de las jurisdicciones en los CPRES. De esta manera, estos centros se construirían en una herramienta para organizar la expansión del sistema de educación superior de acuerdo con la planificación que realicen los CPRES. Por último y entre otras afirmaciones, se sostiene que este primer Programa creado daría un diagnóstico sobre la oferta de Educación Superior en el territorio con la participación de los CPRES.

Los documentos *Memoria descriptiva CRES 2011 y Presentación Informe Programa de Expansión 2011* elaborados por la SE-CPRES dan cuenta de los avances hasta esta etapa (ver Anexo 3).

3.b. Contexto del Programa

El Programa se crea y se implementa a lo largo de las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015), las que se inscriben en un período más amplio que suele denominarse período kirchnerista o años kirchneristas y que abarca además el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Sobre este período diversos autores advierten un fortalecimiento del rol del Estado o su recentralización (De Piero, 2012) y un regreso de la planificación en el ámbito de las políticas públicas (Sotelo Maciel, 2013). Además, tal como fue mencionado anteriormente, el Programa abarca el período 2016-2019, que tiene como punto de inflexión un cambio de signo político en el gobierno nacional.

En relación con las dos primeras presidencias mencionadas, aquel fortalecimiento del rol del Estado se manifiesta y cristaliza en la Ley de Educación Nacional N°26.206, sancionada en 2006. Esta norma además de reposicionar al Estado, define a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado (artículo 2). Asimismo, establece a la educación como una prioridad nacional y una política de Estado *“para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”* (artículo 3).

En ella también se menciona que *“El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”* (artículo 4).

Durante el kirchnerismo en lo que hace a políticas educativas Terigi distingue cuatro etapas: la atención a la crisis del sistema, un punto bisagra con la LEN, una tercera instancia de ampliación de la obligatoriedad escolar, y una fase final en la que cobra protagonismo la noción de “inclusión educativa”(Terigi, 2016).

Chiroleu y Marquina (2015), para el caso específico de la educación superior universitaria encuentran políticas tendientes a una mayor inclusión, entre ellas la ampliación de la oferta institucional, la significativa ampliación del financiamiento de los estudiantes de sectores sociales desfavorecidos y el financiamiento de programas universitarios vinculados a la agenda de gobierno. En ese sentido se crearon 9 universidades nacionales entre 2007-2012²⁷ y 6 más a partir de 2014²⁸. En cuanto al financiamiento de estudiantes, se menciona la continuidad del Programa Nacional de Becas Universitarias, la creación en 2008 del Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs) y en 2014 del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR). Por último, en cuanto a los programas, se iniciaron los orientados al mejoramiento de la calidad de carreras declaradas de interés público²⁹ y proyectos como 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), el Proyecto de Apoyo a las Ciencias Sociales (PROSOC) y el Proyecto de Apoyo a las Ciencias Humanas (PROHUM). Los programas dirigidos a la articulación como el INTER U, el de Articulación Escuela Media (2004, 2008, 2010), el de Universidad y Escuela Secundaria (2010 - 2015) y el de la Universidad en los barrios, entre otros; aquellos orientados a la Universidad y al territorio como Cooperativismo y Economía Social (2014-2015); el de Vinculación tecnológica (2008-2015), el de Extensión Universitaria (2008-2015) y el Programa de Voluntariado Universitario (desde 2008). También se implementaron los dirigidos al desarrollo de redes e internacionalización, el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) y el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI).

En relación con los indicadores educativos del período, 2009-2012, los años considerados más cercanos al contexto del surgimiento del programa, según el Anuario de Estadístico Informativo elaborado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad

²⁷ Moreno, Oeste, Arturo Jauretche, José C. Paz, Río Negro, Tierra del Fuego, Avellaneda, Villa Mercedes y Chaco Austral.

²⁸ Hurlingham, Alto Uruguay, Rafaela, Comechingones, de la Defensa, de las Artes, las dos últimas se trata de transformaciones de institutos universitarios. Asimismo, se encontraban en el Congreso otros 4 proyectos.

²⁹ Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica (PROMFyB), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Veterinaria (PROMVET), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Arquitectura (PROMARQ) Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ciencias Médicas (PROMED), Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Odontología (PROMOD) y Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista (PROMFORZ), entre otros.

Educativa (DiNIECE), la evolución de la matrícula en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario fue la siguiente.

Tabla 1.
Evolución de la matrícula en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario (serie 2009-2012)

Nivel	Año			
	2009	2010	2011	2012
ED. COMÚN	10.445.772	10.561.516	10.641.971	10.795.510
Inicial	1.526.915	1.553.418	1.563.013	1.610.845
Primario	4.643.430	4.637.463	4.620.306	4.603.422
Secundario	3.619.231	3.679.628	3.731.208	3.813.545
Superior No Universitario	656.196	691.007	727.444	767.698
ED. ESPECIAL	125.000	127.508	127.250	131.625
Inicial	27.982	27.952	26.445	25.634
Primario	61.583	63.622	62.175	63.034
Secundario	10.874	11.219	11.647	13.706
Taller de educación integral	24.561	24.715	26.983	29.251
ED. JOVENES Y ADULTOS	1.153.058	1.201.956	1.205.090	1.181.605
Primario	256.808	246.020	229.295	204.701
Secundario	475.943	522.289	536.571	519.140
Formación profesional	420.307	433.647	439.224	457.764
TOTAL	11.723.830	11.890.980	11.974.311	12.108.740

Fuente: DiNIECE

En 2015 se produce un cambio de signo político en el gobierno, por primera vez una coalición de centro derecha o de derecha asume el poder a través de elecciones libres y democráticas (Feldfeber & Gluz, 2019; Suasnábar, 2018). Suasnábar identifica en la gestión educativa de Cambiemos algunas tendencias y orientaciones tales como el recorte del presupuesto educativo y la incorporación a la gestión de cuadros provenientes de empresas, fundaciones y ONGs, que tuvo como contrapartida el desplazamiento de expertos y especialistas provenientes del campo académico en educación. Estas orientaciones devinieron en una fuerte oposición de los actores del sistema educativo. Por otro lado, el autor menciona como la mayor limitación de esa gestión la falta de una agenda política. Aun así, sostiene que en los dos primeros años hubo intentos de impulsar una agenda con el lanzamiento del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina, enseña y aprende” y el “Plan Maestro”³⁰. En ese contexto se identificaba a su vez una política de evaluación centrada en las pruebas Aprender tendientes a ocupar el espacio vacante de la agenda.

Feldfeber y Gluz (2019) mencionan algunos aspectos que identifican de este período, algunos coincidentes con las observaciones de Suasnábar, la orientación de las políticas hacia el recorte del presupuesto, el lugar central que comenzaron a ocupar en el gobierno y en la definición de políticas educativas las organizaciones del sector privado y grupos empresariales y el lugar destacado de la evaluación en la agenda que se refleja en la cristalización de esta

³⁰ Se trató de un plan elaborado como proyecto de Ley, aunque nunca tomó estado parlamentario.

función en Secretaría. Asimismo, las autoras advierten un giro hacia una lógica meritocrática articulada a partir del *aggiornamento* de la Teoría del Capital Humano³¹ y hacia políticas focalizadas hacia los grupos más vulnerables, contrariamente a los intentos de “re-universalización” de las políticas en el período previo.

3.b.1. El sistema de educación superior: Organización, establecimientos y matrícula

La actual organización del sistema de educación superior, fue previa al período antes mencionado y quedó establecida en la LES, sancionada en 1995, esta norma no sufrirá cambios hasta el año 2015. Hasta el momento en que se comienza a poner en agenda y se crea el Programa de Expansión de la Educación Superior, habían pasado al menos 14 años desde la sanción de la LES y en consecuencia los organismos de gobierno del sistema contaban con años de funcionamiento.

El sistema de educación superior se integra por dos subsistemas, la educación superior universitaria y la no universitaria. Para cada subsistema la LES establece *“El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de la supervisión, la fiscalización y, en los casos que correspondiere, la subvención de los institutos de formación superior de gestión privada en el ámbito de su respectiva jurisdicción (...)”* (Ley N° 24.521).

En el año 2009 existían 2092 institutos de educación superior no universitaria (unidades educativas según la DiNIECE, 2010). A su vez, existían 106 instituciones universitarias, correspondientes a 87 universidades y 19 institutos universitarios. Según el tipo de gestión correspondían a estatal (48), privada (56), extranjera (1) e internacional (1) (SPU, 2009).

La matrícula de los institutos superiores no universitarios y de las instituciones universitarias fue para los años 2009-2012 la siguiente.

Tabla 2.
Estudiantes del nivel superior no universitario y universitario de gestión pública y privada por año (serie 2009-2012)

Nivel	Año			
	2009	2010	2011	2012
Superior no universitario	656.196	691.007	727.444	767.698
Universitario (pregrado, grado y posgrado)	1.729.562	1.827.327	1.927.172	1.958.859

³¹ En palabras de las autoras: “La centralidad de la lógica meritocrática se articula a partir del *aggiornamento* de la Teoría del Capital Humano, bajo el propósito de acoplar el sistema educativo a las demandas del mercado, promoviendo un modelo educativo basado en competencias y en formación de líderes y emprendedores” (p. 32).

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos 2007 a 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación y SPU Sistema de Consulta de Estadísticas Universitarias (SCEU) en estadísticas universitarias.me.gov.ar

La ES no solo se amplió en cantidad de estudiantes sino de instituciones. Asimismo, se amplió la oferta académica.

En tanto, para el período que va de 2013 hasta el 2019 la cantidad de instituciones evolucionó de la siguiente manera.

Tabla 3.

Instituciones de educación superior no universitaria y universitaria (serie 2013-2019)

Nivel	Año						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Superior no universitario	2198	2213	2239	2266	2290	2280	2279
Universitario	122	126	130	131	132	133	133

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos educativos años 2013, 2014 (DiNIECE. Ministerio de Educación) Anuarios estadísticos educativos años 2015, 2016 (DiNIEE. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación) Anuarios estadísticos educativos años 2017, 2018, 2019 (DIEE, MECCyT), Anuarios Estadísticos 2013-2018 (SPU), Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019 (SPU), Sistema de Consulta de Estadísticas Universitarias (SCEU) en estadísticasuniversitarias.me.gov.ar. y CONEAU.

En este período el principal salto se da entre los años 2014 y 2015³² tal como fuera mencionado anteriormente, siendo antecedido por el del período 2007-2009 con la creación de 9 universidades nacionales y la creación del Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (2007) y el Instituto Universitario de Seguridad Marítima (2008).

Tabla 5

Estudiantes del nivel superior no universitario de gestión pública y privada por año (serie 2013-2019)

Nivel	Año						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Superior no universitario	793.018	853.853	902.316	961.048	976.466	962.493	980.020
Universitario (pregrado, grado y posgrado)	1.975.007	2.015.597	2.063.809	2.100.091	2.164.497	2.227.746	s/d

Fuente: elaboración propia en base a Anuario Estadístico Educativo 2019 DIE y Anuarios estadísticos 2013- 2018 SPU

³² Se crearon las siguientes instituciones: Universidad Nacional de los Comechingones (2014), Universidad Nacional de Rafaela (2014), Universidad Nacional de Hurlingham (2014), Universidad Nacional de Alto Uruguay (2015), Universidad Nacional de San Antonio de Areco (2015), Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (2015), Universidad Nacional Guillermo Brown (2015). En esos años también se nacionaliza la Universidad Pedagógica (UNIPÉ) (2014) y en 2014 se constituyó el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo” a partir de la Universidad Popular “Madres de Plaza de Mayo”. En 2014 se creó la Universidad de la Defensa Nacional sobre la base de tres institutos universitarios: el Instituto Universitario Naval, el Instituto Universitario del Ejército y el Instituto Universitario de la Marina. El Instituto Universitario Nacional de las Artes pasó a ser Universidad Nacional de las Artes (2014). En 2016 se crea el Instituto Universitario de Seguridad (IUSE), en 2017 se crea el Instituto Universitario de la Cooperación (IUCOOP), aunque comienza a funcionar posteriormente, en 2018 se crea la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires (UNICABA). Se puede agregar que en 2021 se crearon 3 nuevos Institutos Universitarios (Instituto Universitario CIAS, Instituto Universitario de Agua y el Saneamiento y el IU para el Desarrollo Productivo y Tecnológico Empresarial de la Argentina (Fuente: CONEAU).

3.c. Creación del Programa de Expansión de la Educación Superior

En noviembre de 2011 el CU, en calidad de órgano de coordinación y consulta del sistema universitario, da tratamiento a los documentos elaborados por la SPU y aprueba en Acuerdo Plenario N° 104/11 los documentos “Programa de Expansión de la Educación Superior” y “Criterios y Estándares para las actividades académicas en los Centros Regionales de Educación Superior”, los que posteriormente se integrarán como anexos a la Resolución ME N° 1368/12. En los considerandos de este documento se menciona que luego de haber culminado la primera etapa del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Educación Superior se está en condiciones de establecer hipótesis de trabajo sobre las áreas de vacancia y las prioridades determinadas, en orden a la atención de las demandas para el desarrollo integral de regiones y localidades. A su vez, indica la necesidad de iniciar la segunda etapa prevista de aquel Programa en la que se preveía como instrumento la creación de los CRES. Con los aportes del CU, a partir de las contribuciones del CIN y el CRUP, se acuerdan los documentos que serán incorporados a la resolución de creación del Programa.

En 2012 el ME a través de la Res. ME N° 1366/12 explicita la necesidad de reforzar el compromiso asumido en el Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior a través un Programa específico y en consecuencia crea el Programa de Expansión de la Educación Superior. Esta normativa establece que funcionará en el ámbito de la SPU del Ministerio de Educación de la Nación y aprueba los Lineamientos generales del Programa y la Guía para la preparación del Proyecto Institucional de CRES. En lo atinente a los Lineamientos, este documento se organiza en 5 puntos: antecedentes, finalidad, propósitos estratégicos, objetivos y normas para la implementación de los CRES. Las normas se organizan en 11 puntos, estas establecen cómo se crean los CRES y quienes participan.

La Res. ME N° 1368/12 que recupera los aportes del CIN y el CRUP en el diseño el Programa, aprueba en su Anexo 1 el documento “Programa de Expansión de la Educación Superior” y en el Anexo 2 “Criterios y Estándares para las Actividades Académicas de los Centros Regionales de Educación Superior y Criterios y Estándares para las carreras comprendidas en el artículo 43 de la LES que se implementen en los CRES”. La norma establece como fin del Programa *“incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades”*.

3.c.1. Situación-problema que intenta abordar

Según la normativa y las entrevistas realizadas para este trabajo el programa aborda dos problemas que se relacionan, por un lado, la escasa planificación en la expansión de la educación superior y por otro la falta de acceso a la educación superior en distintas regiones de Argentina. A estos problemas se suma la discusión en torno a la conveniencia de continuar expandiendo la oferta educativa a través de la creación de nuevas universidades.

Estos problemas que dan lugar al surgimiento del Programa se estructuran de forma diferente según el sujeto que los piense, en este caso, se parte desde la mirada situacional de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES, como unidad responsable de su ejecución.

Como fuera mencionado anteriormente existía un consenso entre los diferentes actores del sistema sobre el peligro que conllevaba la expansión no planificada de la oferta de educación superior, a saber, un sistema fragmentado y con escasas garantías para el aseguramiento de la calidad. Entre las causas de este tipo de expansión se identificaban cuestiones vinculadas a la regulación y/o a su escaso cumplimiento y en esa línea comienzan a implementarse nuevas medidas que se plasmaron en un más amplio arco regulatorio y acciones que lograron una mayor eficacia de las medidas. Un ejemplo de ello fue el llamado a las instituciones universitarias a notificar las subsedes, localizaciones y extensiones áulicas con las que contaban y el consecuente cierre de aquellas que no reunían las condiciones para su continuidad.

Este mismo fenómeno que se presentaba como problema dejó entrever que en aquellos lugares a donde se expandía la oferta efectivamente existía una demanda de educación superior.

Por otro lado, tal como fuera mencionado en párrafos anteriores durante el período 2007-2009 se había asistido a la creación de 9 universidades nacionales en distintos lugares del país y emergían nuevas presiones políticas por parte de los intendentes para que se crearan en sus comunidades nuevas instituciones.

El Programa de Expansión de la Educación Superior pretendió responder a estos problemas. En otros términos: ¿Cómo ampliar el acceso a la educación en el territorio a través de las universidades nacionales ya existentes? ¿Cómo llegar a aquellos lugares con una oferta de educación superior de calidad?

Se puede decir entonces que se combinó una política de regulación que buscó prevenir la expansión de una oferta de educación superior que no contaba con suficientes garantías para el aseguramiento de la calidad y una política de distribución de bienes y servicios que buscó ampliar el acceso a la educación superior con ofertas que sí aseguraran la calidad y fueran promovidas y financiadas por el Estado.

3.d. Actores involucrados

La Ley de Ministerios N ° 22.520, la LES y varios decretos determinan los actores que deberían involucrarse en el Programa y también establecen sus funciones (ver Anexo 4). A continuación, se enumeran:

Ministerio de Educación: como organismo rector. Sus funciones se encuentran establecidas en la Ley de Ministerios, entre ellas ejecutar planes, programas y proyectos de su área de competencia y entender en la definición de políticas y estrategias educativas. En el ámbito universitario, la formulación de políticas generales, la creación y operación de fondos

para la mejora y el fortalecimiento institucional de las Universidades Nacionales. Según la LES le compete al Ministerio la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias (artículo 70). Dentro del Ministerio es la SPU la que se dedica a políticas universitarias.

Los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario son, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (artículo 71, LES).

Consejo de Universidades: El artículo 72 de la LES establece que *“estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación”*. Según este mismo artículo le corresponde entre otras funciones proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario.

Consejo Interuniversitario Nacional: Su Estatuto establece que estará integrado por los Rectores o Presidentes de las instituciones universitarias nacionales y las provinciales reconocidas por la Nación, quienes actuarán en carácter de representantes de aquéllas (artículo 3). Los órganos de gobierno al interior de este Consejo son a) el Plenario b) el Comité Ejecutivo c) el Presidente d) el Vicepresidente. El Plenario está constituido por todos los miembros, es la asamblea general y órgano máximo; el Comité ejecutivo está integrado por catorce miembros, ellos son el Presidente y el Vicepresidente del CIN y doce vocales (artículo 16). Los miembros del Comité son designados por el Plenario y duran en sus funciones 1 año. Al año 2020 son 68³³ instituciones con representación en el CIN.

Consejo de Rectores de Universidades Privadas: Está integrado por las instituciones universitarias (universidades e institutos universitarios) privadas reconocidas definitivamente o autorizadas provisoriamente por el Estado Nacional Argentino. Es un órgano de representación y consulta para las entidades miembros y ante el Estado. Según su Estatuto son órganos de dirección, administración y control del Consejo: el Consejo Plenario, la Comisión Directiva, el Presidente, la Comisión Revisora de Cuentas.

Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior: se crearon en 1993 como Consejos de Planificación Universitaria Regional, fueron incorporados en la LES en 1995 y su nombre fue modificado por Res. MCyE N° 602/95, resolución que además introduce otros cambios. La resolución vigente para los CPRES es la MEYD N° 280/16, que deroga a la Res. MCyE N°602/95. Cada CPRES está integrado por los ministros de educación de las

³³ Fuente: CIN, consulta realizada 30/09/2020.

provincias comprendidas en la región y los rectores de las universidades, públicas y privadas. La Secretaría Ejecutiva realiza el seguimiento de la agenda de estos Consejos y presta apoyo técnico a sus actividades. Las funciones de los CPRES se encuentran establecidas en la resolución antes mencionada del año 2016, entre ellas, actuar como órgano de coordinación y consulta del sistema de ES y examinar las ofertas de Educación Superior existentes y las demandas de formación de recursos humanos, a nivel universitario y no universitario.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria: organismo descentralizado del ME, creado en la LES. Su misión institucional es asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones universitarias que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria (www.coneau.gob.ar). Las actividades sustantivas de este organismo son la acreditación de carreras universitarias y la evaluación de instituciones universitarias.

Universidades e Institutos universitarios: si bien el Programa de Expansión de la Educación Superior destina financiamiento solo a las instituciones universitarias públicas de Argentina, las privadas también pueden participar en el proyecto institucional de un CRES. Todas las instituciones universitarias son actores, por un lado, se ven interesadas en que exista una política de expansión de la educación porque contribuye a un fin último, el acceso a la educación superior, pero, por otro lado, en algunos casos la expansión de la oferta de algunas instituciones universitarias puede significar un riesgo para otras. Los esfuerzos por regular la expansión y establecer mecanismos y condiciones para ello, es un indicador.

Municipios: pueden detectar áreas de vacancia en su región y articular con distintas instituciones para el desarrollo de proyectos educativos. En el marco del Programa de Expansión, firman convenios de cooperación con la SPU para el desarrollo de proyectos e integran los consorcios con las universidades para la implementación de Centros Regionales de Educación Superior.

Provincias: al igual que los municipios, pueden detectar áreas de vacancia en su territorio e impulsar el desarrollo de proyectos educativos. Las instituciones del subsistema superior no universitario que dependen de las provincias pueden articular con las ofertas del subsistema superior universitario.

Otros actores sociales: asociaciones, organizaciones o grupos de personas que demandan al municipio (o impulsan) el establecimiento de instituciones, sedes, subsedes, localizaciones o CRES en sus comunidades.

3.e. Funcionamiento del Programa

3.e.1. Objetivos

Los fines, propósitos y objetivos del Programa de Expansión se establecen en la Res. ME N° 1368/12.

La **finalidad** es incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades.

Los **propósitos estratégicos** son:

- Garantizar que la expansión del sistema de educación superior responda a criterios de pertinencia y de función social, superando la lógica del mercado.
- Institucionalizar un instrumento de planificación para el desarrollo de la educación superior capaz de identificar, procesar y encauzar la demanda en función de las necesidades sociales, establecer prioridades y concertar la coordinación de capacidades y recursos de las instituciones del sistema, de las provincias, municipios y actores regionales y locales.
- Definir modelos de evaluación de la calidad para los centros regionales de educación superior y las subsedes, concertando criterios institucionales y pedagógicos mediante el ejercicio de la responsabilidad conjunta de las instituciones y actores regionales.
- Articular el sistema de educación superior con los demás niveles del sistema educativo, a nivel regional y nacional.

Los **objetivos** son:

- Institucionalizar prácticas de planeamiento conjunto y cooperativo entre las universidades y las jurisdicciones a nivel regional y del sistema.
- Asegurar el acceso a la educación superior como reconocimiento de derechos a partir de la ampliación de la cobertura territorial y de una oferta educativa pertinente, esto es, fundada en la necesidad y demanda social.
- Mejorar la calidad de la formación superior, en general y especialmente en las áreas prioritarias. Atender a la formación académica y profesional en áreas de vacancia regional.
- Incrementar la efectividad de los procesos entre carreras, instituciones y subsistemas de Educación Superior.
- Aumentar el impacto del Sistema de Educación Superior en el desarrollo regional y local.
- Mejorar la vinculación y asociación de las universidades con municipios y organizaciones locales.

3.e.2. Organización para la gestión

La coordinación del Programa se encuentra bajo la **Secretaría Ejecutiva de los Consejos de Planificación de la Educación Superior**. Las responsabilidades de este ámbito son más amplias que la gestión de este Programa, dado que interviene, al menos desde 2016 en las solicitudes que realizan las universidades para integrarse a un CPRES distinto al que pertenecen y en otros temas de agenda de los CPRES.

Además, intervienen en la implementación del Programa con diferentes funciones los siguientes ámbitos.

Secretaría de Políticas Universitarias: aprueba los Proyectos Institucionales y provee el financiamiento para su implementación a través de contratos -programas. En el caso de los CRES, financia personal docente, personal administrativo y de apoyo a la carrera, movilidad, gastos de funcionamiento de los espacios curriculares, bibliografía, equipamiento etc. Los gastos de estructura, mantenimiento de aulas, laboratorios, espacios compartidos etc. (Res. ME N°1366/12). También asume los gastos de la administración del Centro, incluyendo el salario del Director y el personal.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria: en el caso de los CRES, la Res. ME N° 1366/12 establecía que el Proyecto Institucional debía ser aprobado por la SPU y este organismo. Pero en los hechos este paso no se implementó. Este organismo incluye en las evaluaciones externas de las universidades a las subsedes, localizaciones, extensiones áulicas y CRES en su análisis.

CPRES: en las reuniones de estos Consejos se definen las localidades en donde radicar CRES, en ellos participa la Secretaría Ejecutiva.

Universidades e Institutos universitarios: son quienes formulan los proyectos académicos, perciben el financiamiento e implementan las carreras, presentan informes semestrales a la Secretaría Ejecutiva de los CPRES y a la SPU. En el caso de los CRES, forman parte del consorcio que se establece entre las instituciones universitarias y los municipios para la implementación de estos centros. Las universidades han determinado distintos perfiles para la coordinación de las sedes o extensiones, se trata de responsables, coordinadores de las carreras que se implementan o bien directores de departamento o secretarios académicos de la universidad responsable de la carrera.

Municipios: integran los consorcios junto a las universidades para el funcionamiento de los CRES. Según la Res. ME N° 1366/12 puntos V.6.3 los Municipios pueden promover en el CRES actividades culturales y de capacitación entre otras. Además, pueden invertir en actividades de investigación que allí se desarrollen. Lo que no tienen permitido es incorporar carreras por fuera de las universidades partes. En el punto V.10.1 referido al financiamiento que pueden hacer los municipios al CRES, se menciona que estos no pueden financiar gastos corrientes de los proyectos académicos (los que principalmente están a cargo del ME a través

de la SPU). Los municipios pueden preferentemente contribuir con afectación de infraestructura y de personal de administración y de servicios, en el caso de gastos corrientes solo cuando el inmueble donde se desarrollen las actividades sea de su propiedad.

Director de CRES: es designado por la SPU en consulta con las universidades del consorcio, sus funciones son la gestión administrativa de las áreas comunes, del mantenimiento y la administración de la infraestructura, y de los equipamientos que le hayan encomendado. Coordina los cronogramas de actividades y acuerda con las partes el desarrollo de los programas académicos, pudiendo sugerir revisiones. Es responsable de informar a las instituciones y organismos correspondientes el cumplimiento de las actividades previstas o problemas en su desarrollo (Res. ME N° 1366/12).

Docentes: Son los responsables de las actividades enmarcadas en el proyecto académico, específicamente las de docencia, investigación y extensión.

3.e.3. Estrategias y actividades del Programa

El Programa en su creación centraba su intervención en la constitución de CRES, sin embargo, en la Res. ME N° 1368/12, que recupera los aportes del CU, el CIN y el CRUP, se incorporan otros instrumentos de expansión acordes a la diversidad institucional:

- Sedes Universitarias Públicas Asociadas (Sedes convenidas entre Universidades y Gobiernos Provinciales y/o Municipales).
- Expansión territorial de las instituciones universitarias preexistentes en sus territorios naturales.
- Creación de Centros Regionales de Educación Superior.
- Diversificación de la oferta de educación pública y gratuita para la inclusión (nuevas carreras articuladas, nuevas modalidades de cursado que permitan trabajar y estudiar, ofertas semipresenciales, ciclos básicos por áreas de conocimiento, tecnicaturas superiores, etc.)
- Creación de nuevas instituciones universitarias.

Define dos líneas de punto de partida:

- Definición de localidades con condiciones prioritarias para la radicación de Centros Regionales de Educación Superior
- Fortalecimiento de las redes y centros existentes con el objetivo de mejorar las condiciones de calidad y generar nuevas carreras en áreas declaradas prioritarias que sin el aporte estatal no pudieron ser cubiertas.

Según lo analizado las actividades que se desarrollan en el Programa pueden subdividirse en:

<i>Planificación de la expansión de la oferta educativa</i>
- Realización de encuentros de los CPRES para la definición de lugares para la creación de CRES y áreas de vacancias para el desarrollo de proyectos académicos.
<i>Promoción de la creación de CRES</i>
- Promoción de Convenios entre universidades y municipios para el desarrollo de CRES
- Asistencia en la presentación de Proyectos Institucionales elaborados por las Comisiones Asesoras de los CRES conformados.
- Generación de contratos-programa para el financiamiento de los proyectos académicos.
- Seguimiento de las actividades de los contratos-programa
<i>Fortalecimiento de otros instrumentos de expansión (sedes, extensiones áulicas) que ya están en funcionamiento</i>
- Generación de contratos-programa para el financiamiento de los proyectos académicos en subsedes y extensiones áulicas.

3.e.4. Resultados del Programa hasta 2019

Según un Informe de Implementación elaborado por la Secretaría Ejecutiva de los CPRES (2020), desde su creación hasta el año 2019, los resultados del Programa han sido los siguientes:

Tabla 4.
Cobertura geográfica (2012-2019)

Cantidad	Tipo
14	Provincias
60	Localidades
31	Universidades nacionales
60*	Instrumentos de expansión

*Corresponden a 45 en el período 2012-2015 y 15 en el período 2016-2019.

Tabla 5.
Instrumentos de expansión

Tipo	2012-2015	2016-2019
Subsede	15	9
Extensión áulica	13	6
CRES	17	0

Tabla 6.
Cantidad de nuevas ofertas académicas según año de inicio (2012-2019)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4	40	41	63	7	13	11	16

Tabla 7.
Cantidad de nuevas ofertas académicas según período de gestión (2012-2015) (2016-2019)

(2012-2015)	(2016-2019)
148	47

De los resultados en cuanto a su cobertura en términos de estudiantes que accedieron a las diferentes ofertas de formación, no se obtuvo información consolidada.

3.e.5. Modificaciones del Programa durante el período 2016-2019

Durante el período 2016-2019 el PEES continuó funcionando, asumió una nueva coordinación en la SE-CPRES y se incorporaron algunas modificaciones en su implementación. Como se ve en el punto anterior, la intensidad con la que fueron financiados los instrumentos de expansión disminuyó, en cambio se trabajó en la definición de las áreas vacancia. Producto de ese trabajo en 2018 se publicó “Áreas de vacancia, vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario: una herramienta para abordar la expansión de la educación superior en territorio” (Tavela & Catino, 2018). Asimismo, durante este período se publicó la Res. MEYD N° 280/2016 que establece las competencias o funciones de la SE- CPRES.

En cuanto a la implementación del Programa, uno de los cambios importantes se dio en (al menos en el caso de la Universidad Nacional de Córdoba) la consolidación del presupuesto asignado por contrato-programa al presupuesto de la Universidad. En la UNC hacia fines de 2020 existían tres partidas presupuestarias exclusivamente destinadas a las distintas facultades en el marco del programa CRES (Fuente: entrevista).

Por otro lado, si se considera la agenda de temas también debe decirse que en este período tuvo un mayor protagonismo el Programa “Nexos: Articulación y Cooperación Educativa” que se crea por Res. ME N° 3117/2017 en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias.

3.e.6. Características Institucionales del ámbito organizativo en donde se inscribe el Programa

Ámbito organizativo: construcción de legitimidad e instauración de una agenda

El Programa es de alcance nacional y se inscribe en el ámbito de la SPU del Ministerio de Educación de la Nación. La coordinación le corresponde a la Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior según se establece en la Res. ME 1366/12³⁴.

Cuando comenzó a gestarse el PEES el área de los CPRES era una coordinación cuyo rol se encontraba decaído entonces se propuso que se incorporara la figura de Secretaría Ejecutiva, una figura que pudiera movilizar su agenda. Asimismo, el lugar de trabajo se relocizó en el ME, quienes estuvieron en este inicio sostienen: “*Logramos darle simbólicamente un rol*” (Fuente: entrevista). La agenda se integró por la regulación de las sedes distantes fuera de los CPRES, que si bien era competencia del CU el CPRES podía opinar, en esa línea se solicitó a las instituciones a declarar las extensiones que se encontraban funcionando sin autorización, se realizó un seminario para discutir los criterios de calidad de las sedes distantes con personas reconocidas del ámbito académico y finalmente se aprobó una Guía de evaluación de sedes

³⁴ Según se menciona en esta Resolución la Secretaría Ejecutiva coordina las gestiones y reuniones para la definición de las prioridades de localización de los CRES, para la determinación de la oferta académica y la preparación del Proyecto Institucional. Asimismo, una vez implementado el CRES realiza el seguimiento de su desarrollo.

distantes. De las extensiones presentadas a la evaluación solo un tercio de ellas fueron aprobadas (Fuente: entrevista).

Posteriormente la Secretaría Ejecutiva en el ámbito de la SPU propone la creación del Programa de Diagnóstico de la Expansión de la Educación Superior y el Programa de Expansión de la Educación Superior. En el año 2016 se establecen por resolución las funciones de esta área, tal como fuera antes mencionado.

Autorizaciones legales o normativa de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES

Las autorizaciones legales de esta área fueron actualizándose con el correr de los años, como fuera mencionado anteriormente en sus inicios no se trataba de una secretaría ejecutiva sino de una coordinación.

Esta área tiene la particularidad de que se trata de una instancia que se creó con funciones de coordinación entre los diferentes CPRES a la que se fueron sumando posteriormente otras funciones como la gestión de programas y proyectos. Es la Res. MEYD N° 280/16 la que explicita más orgánicamente las funciones de la Secretaría (ver Anexo 4).

Sus funciones específicamente en el Programa están establecidos en la Res. ME N° 1366/12 y la Res. ME N° 1368/12.

Estructura y procesos organizacionales y modelo de toma de decisiones

La Secretaría Ejecutiva de los CPRES depende de la Secretaría de Políticas Universitarias, la que a su vez depende del Ministerio de Educación. La estructura de la SE- CPRES, los procesos organizacionales y el modelo de toma de decisiones serán objeto de indagación en la evaluación diseñada.

Estructuras de Coordinación

La Secretaría Ejecutiva del CPRES es en sí misma una estructura de coordinación, su trabajo es lograr la articulación de los CPRES.

Equipo de trabajo

En el inicio desde los años 2009 al 2012 eran 4 personas en la Secretaría Ejecutiva de los CPRES incluyendo al secretario/a. En los años posteriores y hasta el 2015 no se incorporó nuevo personal (Fuente: entrevista). En 2018 formaban parte del equipo 6 personas además de la secretaria. La implementación del Programa implica además la necesaria intervención de los agentes de las universidades, dado que son quienes ejecutan los proyectos y afectan personal a las actividades.

Modelo productivo³⁵

Este aspecto refiere a lo que produce la unidad organizativa con base en las funciones que cumple y en cómo lo hace. La SE-CPRES genera convenios y contrato-programas, brinda asistencia técnica y coordina programas y proyectos. En el caso puntual del PEES, el modelo productivo es uno de los aspectos sobre los que se indaga en el diseño evaluativo.

Planificación, seguimiento de gestión y evaluación

La gestión del Programa involucró un proceso de diagnóstico previo de la situación, la formulación/diseño del programa y procesos de planificación y seguimiento.

Formulación/Diseño: el Programa parte de un diagnóstico que lo antecede, realizado en el marco del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior (Res. ME N° 299/09). Sobre los hallazgos de este primer análisis, se crea el PEES. En su Resolución de aprobación establece propósitos, fines, líneas de acción, instrumentos y define procesos y las responsabilidades de los actores. Es decir, hay un proyecto elaborado, aunque no se incluyen en él metas, indicadores, cronograma de ejecución, actividades de seguimiento o evaluación, entre otros.

Planificación: considerando que es una pretensión del Programa planificar a largo plazo en lo atinente a la ES los resultados en esta materia y la medida en que las prácticas de planificación responden a un planeamiento estratégico situacional son un aspecto a indagar. En este punto interesa la existencia de planeamiento operativo para la ejecución de las actividades o acciones del programa, el establecimiento de metas e indicadores, la afectación del presupuesto y el diseño de los procesos. Si bien en los hechos hubo planeamiento operativo, este no estuvo formalizado en un plan operativo anual, plan plurianual o documento similar.

Monitoreo y Evaluación: estos aspectos se refieren a los mecanismos previstos para el monitoreo y la evaluación del programa. En el período 2012-2015, la Secretaría Ejecutiva de los CPRES realizó el seguimiento de los progresos en la firma de los convenios, la aprobación y el financiamiento de los contratos programas. Existen informes de avance de las acciones implementadas y planillas de registro de la información de cada contrato-programa. Se conservaron los documentos correspondientes a convenios, proyectos institucionales, contratos-programa, pero no hay un sistema de gestión documental. Los contratos programa firmados establecen que la universidad o facultad según sea el caso, deberá presentar a la SPU un informe de avance semestral de la ejecución del proyecto, en la fecha que sea establecida por esta última y un informe final a la fecha de conclusión de la ejecución del mismo, según los formularios e instructivos provistos por la Secretaría. Por último, la RES. 1368/12 prevé que la SPU, a través de los CPRES, realice un seguimiento del desarrollo de cada CRES, que cada dos años presentará un informe que será evaluado por la CONEAU.

³⁵ Modelo productivo: función de producción específica que incluye las funciones críticas que caracterizan e identifican claramente a la misma desde el punto de vista de sus fines. Esta función de producción incluye fundamentalmente los aspectos técnicos del modelo productivo (Bertranou, 2015).

Infraestructura y equipamiento y presupuesto

Si bien estos aspectos son importantes a la hora de analizar las capacidades institucionales para el desarrollo del PEES, no se pudo acceder a información consolidada sobre su disponibilidad durante los años de funcionamiento.

En esta sección se pretendió realizar un breve análisis del PEES recuperando algunos elementos del protomodelo de análisis de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell, del enfoque de capacidades estatales a partir del desarrollo de Bertranou y del modelo secuencial. A medida que se fue avanzando en el recorrido de sus antecedentes, su contexto de surgimiento y su funcionamiento también fueron emergiendo los componentes de la perspectiva de políticas educativas desde el que se ha elegido analizar el Programa. Además, mientras discurría el análisis se puso el foco en la inserción de los procesos de planificación y evaluación en el funcionamiento del Programa, puntualmente esto fue considerado en el apartado de capacidades institucionales.

Este análisis fue un paso previo fundamental para lograr un diseño de evaluación que se ajuste a las características del programa y recoja de forma transversal los aspectos que se decidió observar. Este diseño se presenta seguidamente y recupera el modelo integral de evaluación al que se hizo mención en el marco teórico.

4. DISEÑO DE EVALUACIÓN

4.a. Características del diseño evaluativo

La Evaluación propuesta es de tipo **integral**, ya que tiene en cuenta todos los aspectos que hacen al programa. Integra los procesos y los resultados y prevé diferentes instancias evaluativas según el momento en que se encuentre la implementación. Si bien es deseable que las instancias evaluativas se prevean desde la formulación del proyecto, dado el avance del PEES las instancias evaluativas propuestas lo alcanzan durante su desarrollo y consolidación. La evaluación propuesta es **modular** porque no se evalúa todo al mismo tiempo, sino que se hace el foco en diferentes aspectos según los momentos de gestión del programa.

El proceso incorporará con diferentes técnicas la perspectiva de los actores involucrados en el Programa: quienes lo gestionan y los destinatarios (titulares de derecho). En ese marco el **rol del evaluador** es instrumental, sus habilidades metodológicas deberán estar al servicio del conocimiento que los actores tienen del programa y de la realidad en la que actúa.

La evaluación lejos de ser un proceso desanclado de la gestión será parte de ella y retroalimentará la programación. Como evaluación formativa, se pretende que contribuya al aprendizaje institucional, esto quiere decir, por un lado, que permita incorporar las modificaciones que se requieran para el mejoramiento del programa en sus múltiples aspectos; y por otro lado que apunte a dejar capacidades instaladas para la evaluación, dando paso progresivo a la creación de una cultura de evaluación entre los actores del programa.

Por último, la integración de la evaluación en los procesos de gestión exigirá un **modelo flexible** que permita introducir modificaciones o agregados que den cuenta de los cambios operados en los contextos de aplicación, sin perder de vista que debe resguardar la posibilidad de comparar con la situación inicial.

4.b. Objetivos y alcance de la evaluación

Objetivo: Evaluar integralmente el Programa, considerando procesos y resultados, con el fin último de retroalimentar el proceso de implementación incorporando las mejoras que se requieran y colaborando en la toma de decisiones fundamentadas en los diferentes niveles.

Objetivos específicos:

- Relevar y sistematizar información sobre el funcionamiento del Programa a nivel nacional incluyendo la gestión desde el nivel central (Secretaría ejecutiva de los CPRES y proyectos).
- Conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa, es decir su contribución al acceso a la educación superior.
- Valorar la adecuación de los procesos y el desempeño del programa considerando los resultados obtenidos hasta el momento.

- Identificar aspectos de mejora, dificultades u obstáculos y producir recomendaciones que colaboren en la toma de decisiones que mejoren el desempeño del Programa.
- Conocer el nivel de satisfacción de los distintos actores intervinientes.
- Dejar capacidades de evaluación instaladas en las áreas comprometidas en el proceso evaluativo.

4.c. Aspectos conceptuales

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados se considerarán las líneas de acción establecidas por el Programa para delinear las dimensiones de análisis que integrarán el diseño de la evaluación.

4.c.1. Líneas de acción del Programa

El Programa ya descrito en la primera parte de este trabajo tiene como finalidad incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades.

Sus principales líneas de acción y actividades son:

1.a Fortalecimiento de las capacidades de los CPRES para la Planificación de la expansión de la oferta educativa

1.a.a Realización de encuentros de los CPRES para la definición de lugares para la creación de CRES y áreas de vacancias para el desarrollo de proyectos académicos.

1.b Promoción de la creación de CRES

1.b.a Promoción de Convenios entre universidades y municipios para el desarrollo de CRES.

1.b.b Asistencia técnica en la presentación de Proyectos Institucionales elaborados por las Comisiones Asesoras de los CRES conformados.

1.b.c Generación de contratos-programa para el financiamiento de los proyectos académicos.

1.b.d Seguimiento de las actividades de los contratos-programa.

1.c Fortalecimiento de otros instrumentos de expansión (sedes, extensiones áulicas) que ya están en funcionamiento

1.c.a Generación de contratos-programa para el financiamiento de los proyectos académicos en subsedes y extensiones áulicas³⁶.

Considerando estas estrategias se determinan a continuación los grandes aspectos que atenderá la evaluación que se propone.

³⁶ En adelante se utilizará proyectos de expansión para englobar a las subsedes, localizaciones, extensiones áulicas que no son CRES. La distinción entre CRES y proyectos de expansión se realiza porque si bien tienen los mismos objetivos los primeros implican algunas especificidades como la creación de un consorcio donde participan dos o más universidades y un municipio, en cambio los proyectos de expansión no.

4.c.2. Las dimensiones de análisis

Las **dimensiones** son grandes aspectos o ejes analíticos con que se aborda el programa a evaluar. Se trata de variables complejas, difíciles de apreciar o medir globalmente, y es por eso que se traducen o se abren en variables e indicadores observables que permiten un análisis más concreto y preciso (Niremborg et al., 2005). Atendiendo a la comprensión integral del Programa se incorporan tres tipos de dimensiones: sustantivas, instrumentales y de contexto.

Son **dimensiones sustantivas** las que hacen referencia a los propósitos medulares (o sustantivos) del programa, sus nombres son similares a las principales líneas de este último.

En esta evaluación dos de las dimensiones sustantivas se corresponden con las tres líneas de acción del Programa, previamente identificadas. Una tercera dimensión considerada medular refiere a los resultados del Programa ya que se apreciarían los logros obtenidos, los efectos e impactos en sus aspectos relevantes.

Línea de acción	Dimensión
<ul style="list-style-type: none">- Fortalecimiento de las capacidades de los CPRES para la Planificación de la expansión de la oferta educativa- Promoción de la creación de CRES- Fortalecimiento de otros instrumentos de expansión (sedes, extensiones áulicas) que ya están en funcionamiento	<ul style="list-style-type: none">- Desarrollo de capacidades de planificación en los Centros Regionales de Planificación de la Educación Superior- Funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Superior/otros instrumentos de expansión (subsedes, localizaciones, extensiones áulicas)- Resultados del Programa

A continuación se definen:

D1. Desarrollo de capacidades de planificación en los Centros Regionales de Planificación de la Educación Superior: Se analizarán las *instancias de intercambio para favorecer la planificación de la Educación Superior*, los *compromisos o acuerdos logrados en relación con la expansión de la oferta de Educación Superior* y la *institucionalización de los procesos de planificación de la Educación Superior* (que implica la existencia de sistemas para analizar la evolución de la oferta académica y las áreas de vacancia, la calidad de la información utilizada, las estrategias de comunicación de lo producido y la existencia de planes, programas y proyectos destinados a la planificación de la Educación Superior). Asimismo, se incluirá en el análisis la *efectiva planificación de la educación superior* que incorpora la percepción de quienes participan en esta instancia sobre la eficacia de sus acciones, los cambios que se produjeron en el análisis de las necesidades regionales de Educación Superior y el grado de adhesión de las universidades y las autoridades de la SPU o decisores a lo producido o acordado en estas instancias y la relevancia del espacio del CPRES en la planificación.

D2. Funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Superior/otros instrumentos de expansión (subsedes, localizaciones, extensiones áulicas): Se valorará en esta dimensión *el desempeño de la gestión* en la que se incorporan aspectos relacionados con el modelo de gestión, la suficiencia del personal, la existencia de manuales de procedimientos, las instancias de comunicación, entre otros; la *capacidad de comunicar las actividades institucionales*, *el desempeño de la gestión económico financiera* que integra los aspectos de presupuesto y ejecución de los recursos; *alcance y cobertura* logrados. Además, se considerará la *programación académica* en relación con el contexto local y regional y las necesidades que allí se presentan, el *plantel docente*, las *capacitaciones docentes*, los aspectos relacionados al *ingreso*, las *condiciones de permanencia y egreso*, la *calidad de la formación* que integra indicadores sobre los planes de estudio, la organización de las prácticas preprofesionales y las actividades para el mundo laboral entre otros; por último incluye la *inserción del CRES/proyecto de expansión en la región* y la *infraestructura y equipamiento*.

D 3. Resultados del Programa: Se refiere a los *resultados de las actividades* del Programa en términos de cobertura, así como a los logros de las actividades realizadas. También se valorarán los *efectos e impactos* del Programa.

Por otra parte, se analizarán las **dimensiones gerenciales o instrumentales**. Ellas no tienen que ver en forma directa con los contenidos sustantivos del programa, sino que se vinculan con líneas de acción que son medios para el desarrollo de las líneas sustantivas. Este es el caso de la conformación de los equipos de trabajo, la gestión del programa, la capacitación de los responsables, las tareas administrativas entre otras. En este caso son:

D4. Gerenciamiento del Programa y capacidad estatal: en esta dimensión se observarán aquellos aspectos que se relacionan con la gestión institucional del programa. Es el caso de la *normativa elaborada* y su aplicación, *los procesos y procedimientos establecidos* para la coordinación del Programa, *los sistemas de Información*, el *personal* (adecuación y suficiencia) y la *eficacia de las estrategias diseñadas para la intervención*. Además, se analizarán las *estrategias de comunicación*, la *gestión documental* y la *transparencia y acceso a la información pública*.

D5. Presupuesto y ejecución financiera: Se valorará la *eficiencia del presupuesto*, la *adecuación del presupuesto a las necesidades de los Proyectos*, la *equidad en la asignación del financiamiento a los proyectos institucionales* y la *adecuación procedimientos establecidos para administración del presupuesto y la rendición de cuentas*.

D6. Planificación, monitoreo y evaluación: Se considerará en este aspecto lo relacionado con la *inserción del planeamiento estratégico-situacional en la gestión del Programa* (si hay experiencias en la misma unidad o bien se inscribe en un plan sectorial más amplio), la *adecuación de planeamiento operativo/programación*, la *adecuación de acciones de monitoreo* y la *inserción de los de los procesos de evaluación en la gestión del Programa* (diagnósticos, evaluación ex ante, evaluación de proceso o de resultados entre otros).

D7. Coordinación: Se evaluará la *coordinación entre el nivel central y las universidades* que incluye la articulación entre las Secretaría Ejecutiva de los CPRES y las universidades y la *coordinación intergubernamental entre el nivel central y los municipios*.

Por su parte las **dimensiones contextuales** hacen referencia a aspectos externos, es decir que se encuentran por fuera de las líneas de acción proyectadas por el programa, pero que pueden incidir sobre sus resultados de manera positiva o negativa.

D8. Contexto del Programa: se refiere a las *características sociodemográficas, socioeconómicas y educativas de las localidades y departamentos en los que funcionan los proyectos institucionales financiados* y a los *cambios políticos y socioeconómicos en las distintas localidades y jurisdicciones en dónde funciona el Programa* y que pudieron impactar en el desarrollo del mismo.

Estas dimensiones se operacionalizan en variables (la mayoría fue mencionada al definir las dimensiones) que luego se traducen en distintos indicadores. Este ejercicio se resume en la Matriz de evaluación que se verá en el punto 4.e.

4.d. Aspectos metodológicos de la evaluación

La **unidad de análisis** de la evaluación es el Programa de Expansión de la Educación Superior en el período que va desde su inicio hasta al año 2020. El Programa se encuentra en funcionamiento desde 2012, es decir cuenta con 8 años en funcionamiento y no tiene fecha de finalización.

Se realizará una **evaluación de procesos y resultados**. Será de relevancia para la evaluación el diagnóstico realizado por el equipo que inicia el programa y que se traduce en la resolución de creación. En ese sentido este diagnóstico puede ser tomado como la línea de base sobre la cual valorar los logros obtenidos por el programa hasta el momento. Asimismo, serán importantes como insumos los proyectos institucionales presentados por las universidades que incluyeron aspectos de contexto y fundamentación para el emplazamiento de CRES y localizaciones.

El propósito que se persigue no solo es tener información sobre el desempeño del programa, sino que se trata de retroalimentar su ciclo de funcionamiento a través de la detección de aspectos de mejora que puedan ser útiles para la toma de decisiones en todos los niveles e identificar aprendizajes para la implementación. Por ese motivo la actual evaluación es formativa.

La evaluación tiene como alcance el funcionamiento del Programa a nivel nacional, incluirá en su análisis el desempeño de la gestión desde el nivel central, es decir la Secretaría Ejecutiva

de los CPRES y de los Proyectos (CRES y proyectos de extensión financiados) ubicados en diferentes regiones del país.

El **abordaje será cuantitativo y cualitativo**, la adopción de un método mixto permite no solo abarcar de una manera más comprehensiva la complejidad de los programas sino con mayor validez y credibilidad los aspectos analizados y con más diversidad de perspectivas y posiciones (Pardo & Moreno, 2011)

Mediante la triangulación de la información se aumenta la validez y credibilidad de los hallazgos, dado que permite comparar la coincidencia o no de la información recolectada a través de diferentes métodos (Bamberger, 2012). La evaluación propuesta pretende relevar con diferentes técnicas y fuentes información sobre las variables elegidas como descriptoras de las dimensiones abordadas. Por ejemplo, la realización de una encuesta puede resultar beneficiosa para conocer los datos cuantificables del desempeño del programa, pero también es preciso contextualizar esta información y profundizar en las posibles variables que influyen en que esos datos sean tales, en ese sentido un estudio cualitativo puede dar respuestas a preguntas sobre ¿Cómo funciona el Programa? y ¿por qué lo hace de esa manera? Esto último es de suma importancia si se considera que además de valorar los resultados del Programa la evaluación tiene una función formativa, es decir de aprendizaje de la experiencia.

Otro motivo por el que se refuerza la utilización de un abordaje combinado es que la misma habilidad de los actores para poner sobre la mesa sus perspectivas difiere, por ello las técnicas cualitativas- y en mayor medida las que integran un abordaje participativo- también puede servir para amplificar la voz de los menos visibles.

El proceso evaluativo tendrá dos instancias en relación con quiénes serán responsables de la evaluación, **una interna (autoevaluación) y una externa** en la que se contratará a un equipo ad hoc. La realización de una autoevaluación, es decir la participación e involucramiento de las instituciones, en este caso las universidades, que forman parte de la implementación del programa, puede lograr una reflexión sobre la propia gestión, difícil de lograr por otros medios, un mayor compromiso e involucramiento con el proceso de evaluación y una mayor apropiación de los resultados que este arroje. Por otro lado, la evaluación externa presenta al menos dos ventajas, en primer lugar, por ser realizada por personas externas a las organización o unidad evaluada está alejada de los intereses creados en ellas, esto es así si se cumple también con otros requisitos de los que depende la independencia de la evaluación³⁷. En segundo lugar, los actores de la organización o unidad que participa de la gestión de programa al estar profundamente involucrados pueden omitir cuestiones relevantes, por lo que una evaluación externa puede fortalecer el proceso de evaluación con nuevas herramientas y arribar a otros hallazgos sobre el funcionamiento del programa. El propósito es que ambas miradas se complementen.

³⁷ Roberto Picciotto advierte que una evaluación externa puede no ser independiente. La real independencia depende de que el proceso esté libre de lealtades y desprovisto de intereses sobre lo evaluado, y si pretende descubrir si la política o programa funcionan o no, por qué motivo y cómo podría mejorarse (Picciotto, 2016).

La organización del proceso de evaluación estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES (SE), unidad que gestiona el Programa.

En la primera etapa el equipo evaluador solicitará a las universidades realizar una autoevaluación sobre la implementación del Programa, esta deberá integrar información de cada uno de los proyectos (CRES o expansiones financiadas por el PEES) con los que cuente en funcionamiento. Las universidades contarán con una guía de trabajo elaborada por el equipo evaluador externo en la que se recomendarán los principales aspectos a tener en cuenta, los datos necesarios y la forma en que debiera realizarse el proceso de autoevaluación. Previamente la guía será validada con la SE.

El equipo evaluador capacitará desde el inicio de la evaluación a quienes tengan responsabilidades durante el proceso evaluativo (equipo técnico central y los responsables del Programa en las universidades) con el fin de asegurar la transferencia y dejar capacidades de evaluación instaladas.

La información disponible en el Programa que se sistematice será el primer insumo para la elaboración de cada autoevaluación. Esa información será ampliada con toda la que las universidades consideren relevante para una mayor comprensión de la implementación real del Programa, pero atendiendo a la Guía proporcionada por los evaluadores. Es importante aclarar en este sentido que el equipo de evaluadores acompañará todo el proceso desde el inicio, incluyendo el acompañamiento a las universidades en los aspectos que requieran para la elaboración de la autoevaluación. Los informes de autoevaluación (planes de mejora del funcionamiento del PEES)³⁸ de cada universidad servirán de insumo para la evaluación externa que se realizará como segunda etapa.

En la segunda etapa, de evaluación externa, el equipo realizará las encuestas, entrevistas y talleres participativos con los distintos actores involucrados en el Programa que complementará, ampliará y contrastará la información recogida en la autoevaluación y elaborará un Informe final sobre el Programa. Se realizará una instancia de **devolución de los resultados evaluativos** a la Secretaría Ejecutiva de los CPRES y a las universidades para compartir los hallazgos de la evaluación y escuchar su opinión. Es decir en esta instancia los actores tienen derecho a réplica, sugerir modificaciones a las conclusiones, recomendaciones y fundamentaciones (Niremburg et al., 2005). Luego de esta instancia se publicará el Informe final definitivo en un lapso no mayor a 15 días. Se incorporarán las sugerencias que resulten adecuadas al informe final evaluativo.

Seguidamente se procederá a la **socialización o difusión de los hallazgos evaluativos** a las diferentes audiencias identificadas. A diferencia de la instancia de devolución aquí se apunta a un universo más amplio de destinatarios, mientras que la devolución está dirigida a los participantes de la evaluación, la socialización o difusión se dirige a las audiencias interesadas

³⁸ Es importante aclarar que todo el proceso autoevaluativo es patrimonio de cada institución y por ello solo compartirán sus planes de mejora.

en sus resultados participen o no de la evaluación. Los informes y las presentaciones que se realicen diferenciarán y destacarán distintos aspectos según las inquietudes e intereses de las audiencias (Niremburg et al., 2005). Asimismo, se facilitarán a la SE y a las universidades contenido para su difusión. De todas formas, la definición acerca de qué contenidos de la evaluación se difunden es responsabilidad de las autoridades que solicitaron el proceso.

Por último y en orden a la continuidad del proceso, se prevería una nueva salida a campo a realizarse en dos años para conocer los avances. En esa instancia se deberá evaluar además si se efectuaron modificaciones en el programa con base en las recomendaciones efectuadas y cómo resultaron. Uno de los supuestos para la mejora del Programa es que las recomendaciones efectuadas efectivamente retroalimenten la gestión.

4.d.1. Muestra

Dado que los Proyectos financiados por el Programa alcanzan a 60, correspondientes a 17 CRES y 43 subsedes y extensiones áulicas, se realizará un muestreo no probabilístico e intencional para cada grupo teniendo en cuenta los siguientes atributos: antigüedad y distribución territorial. Se utilizará la saturación³⁹ para determinar la cantidad de entrevistas, observaciones y talleres que se realizarán.

Se calcula la siguiente distribución: 18 proyectos de expansión, correspondientes a 6 CRES y 12 subsedes, localizaciones o extensiones. Según antigüedad se distribuirán en proyectos con más de 5 años de funcionamiento y menos de 5 años. La selección según distribución territorial se realizará considerando los siete CPRES en los que se divide el territorio.

En cada uno de los CRES/proyectos de expansión se realizarán:

- 1 entrevista a responsable del CRES
- 1 entrevista grupal a docentes
- 1 entrevista grupal a estudiantes
- 1 entrevista grupal a graduados
- 1 entrevista a administrativo
- 1 entrevista al Intendente o representante del municipio
- 1 entrevista con organizaciones sociales, entidades públicas y empresas, con las que se hayan realizado actividades
- 1 observación in situ

El tamaño y la distribución de la muestra de proyectos para el trabajo de campo se determinará definitivamente en los primeros tramos de la evaluación y será consensuado con las autoridades del programa.

³⁹ La «saturación teórica» significa que agregar nuevos casos no representará hallar información adicional por medio de la cual el investigador pueda desarrollar nuevas propiedades de las categorías (Vasilachis de Gialdino, 2006)

Cabe aclarar que también se aplicará una encuesta autoadministrada (a través de celulares) a estudiantes y docentes de todos los CRES y expansiones financiados por el Programa. En este caso se tratará de alcanzar la totalidad de los proyectos académicos y la mayor cantidad de estudiantes y docentes posible.

4.d.2. Técnicas y fuentes

En suma, se utilizarán **técnicas** tanto cuantitativas como cualitativas. En relación con las cuantitativas se trabajará con:

- Análisis de información cuantitativa
- Encuestas

En el primer caso se trata de información secundaria ya relevada por el programa o por otras fuentes. Se utilizará para conocer datos de contexto sociodemográfico de los lugares donde se emplazan los CRES y las expansiones y de cobertura y resultados del Programa.

La **encuesta**, es una técnica para conocer la opinión o preguntar a las personas sobre determinados temas a través de un cuestionario estructurado con preguntas cerradas y, en algunos casos con algunas preguntas abiertas. Las encuestas pueden ser administradas por un encuestador de manera presencial o por teléfono o bien puede ser autoadministradas, es decir la completa el encuestado sin presencia del encuestador. En esta evaluación serán autoadministradas y las preguntas serán principalmente cerradas. Se encuestará a docentes y estudiantes de todos los CRES y expansiones financiados por el Programa.

Las **técnicas cualitativas** se utilizarán para conocer el funcionamiento del Programa a través de las percepciones de los diferentes actores involucrados y sobre aspectos de su implementación, identificación de dificultades, obstáculos y posibles aspectos de mejoras. En este caso se usarán:

- Entrevistas semiestructuradas grupales
- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave
- Talleres
- Observación in situ
- Análisis de información secundaria cualitativa

Una **entrevista** es una conversación de carácter profesional orientada a obtener información sobre un tema predeterminado⁴⁰. Las entrevistas pueden ser estructuradas (aplicación de una serie de preguntas prefijadas), semiestructuradas (se realiza con una guía de temas y el entrevistador puede profundizar y repreguntar) o no estructuradas (no se establece un guion previo, sino que el entrevistador aborda los temas con elementos disparadores). Preferentemente se utilizarán las entrevistas semiestructuradas porque presentan la ventaja de

⁴⁰ Definición del Diccionario de Sociología de Fairchild citado en Nirenberg et al., 2005.

jerarquizar los temas a abordar al mismo tiempo que permiten indagar sobre nueva información emergente de los intercambios que sea relevante para la evaluación.

Según a quienes se entrevistó, esta técnica puede realizarse con grupos o con informantes clave. Las entrevistas grupales permiten profundizar o corroborar información sobre temas incorporando diferentes puntos de vista, esta técnica se privilegiará para el caso de docentes, estudiantes, personal de apoyo, referentes de organizaciones con las que articule el CRES, subsede o localización y empleadores de los egresados de los proyectos. La entrevista a informantes clave es aquella en la que se debe relevar información que puede ser brindada por pocas personas, por su especificidad, como por ejemplo en este caso la coordinadora de la SE-CPRES a cargo del Programa y los responsables de los CRES/ proyectos de expansión integrantes de los equipos técnicos.

La **observación in situ**, como su nombre lo indica es una técnica de observación directa de aspectos que permitan acceder al conocimiento de comportamientos, avances en obras, verificar la existencia y adecuación de infraestructura o equipamiento y el funcionamiento de los procedimientos institucionales y las interacciones de distintos actores, entre otros. Se prevé realizar observaciones in situ en los CRES y sedes o localizaciones que se determinen a través de un muestreo intencional. Es importante analizar las condiciones en las que se desarrollan las actividades lo que se traduce en parte en la suficiencia y adecuación de los espacios, por ejemplo, la cantidad de aulas, la existencia de espacios para los estudiantes y docentes, de biblioteca y de laboratorios, entre otros.

El **taller** es definido como un espacio físico y simbólico que permite la interacción de actores a través de la reflexión y debate (Nirenberg et al., 2005). Para su desarrollo se implementan técnicas de dinámica grupal que permiten arribar a un producto común donde se recuperan las diferencias o los consensos sobre los aspectos trabajados. Si bien existen diferentes tipos de talleres⁴¹ para este caso serán de utilidad en lo que hace al análisis del gerenciamiento del programa el taller de análisis de articulaciones organizacionales en el que estén los responsables de los CRES o proyectos de expansión y sean consultados sobre la articulación con los municipios, con el equipo central de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES y con las autoridades de la propia universidad. También se considerará la realización de un taller de análisis de procesos decisorios y talleres con aplicación de cuestionario con los actores que se considere necesario para la profundización de algunos temas para los que las técnicas de encuestas o entrevistas no hayan sido suficientes.

Análisis de información secundaria cualitativa: consiste en analizar la información previamente recopilada del Programa en relación con las variables e indicadores establecidos para su valuación y emitir juicios valorativos según lo que se derive de este estudio. En este caso la documentación puede incluir normas, informes de gestión, informes diagnósticos, manuales de procedimientos, flujogramas, organigramas, proyectos institucionales

⁴¹ Taller con aplicación de cuestionario, Taller de confrontación, Taller de análisis de articulaciones organizacionales y Taller de análisis de procesos decisorios (Nirenberg et al., 2005).

presentados, informes de avance, mapas, folletos, comunicados, minutas de reunión, actas acuerdos entre otros; así como también puede incluir el análisis comunicacional orientado a la difusión y comunicación del Programa.

Las **fuentes** a través de las cuales se obtendrá la información serán primarias y secundarias, es decir aquellas que permiten obtener información específicamente para la evaluación y aquellas que aportan información que no ha sido elaborada específicamente para los objetivos de esta pero que resulta de utilidad, respectivamente. Se han mencionado varias al describir las técnicas que se utilizarán. De todas maneras, se listan a continuación:

Primarias:

- Equipo técnico central de la Secretaría Ejecutiva de los CPRES
- Equipo de conducción de los CRES y los proyectos de expansión
- Equipos de la unidad de la que depende el Programa en cada universidad
- Autoridades de las universidades
- Miembros de la comunidad docente
- Estudiantes de los CRES y los proyectos de expansión
- Autoridades municipales y provinciales (funcionarios)
- Personal administrativo y de apoyo de los CRES y los proyectos de expansión
- Miembros de las Organizaciones con las que articulan los CRES y los proyectos de expansión
- Empleadores de los egresados de los CRES y los proyectos de expansión

Secundarias:

- Estadísticas
- Registros normativos
- Registros documentales no normativos: proyectos institucionales, informes, informes de avance, rendiciones presupuestarias, registros de estudiantes y graduados.
- Sistemas de Información de las universidades (Sistema de Información Universitaria, en adelante SIU) y de la SE- CPRES y SPU.

4.e. Matriz de evaluación

Se presenta a continuación la matriz de evaluación que resume los grandes ejes de análisis del proceso operacionalizados en variables e indicadores. Asimismo, se especifican las técnicas y fuentes a través de las cuales se relevará la información y se incluyen las preguntas que orientarán el análisis.

DIMENSIONES SUSTANTIVAS

D1. Desarrollo de Capacidades de planificación de los Centros Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Instancias de intercambio para favorecer la planificación de la Educación Superior	Cantidad de reuniones realizadas por CPRES en relación con las planificadas	Análisis documental Entrevista SE- CPRES Entrevistas integrantes de los CPRES	¿Se realizan reuniones en los CPRES? ¿Cuántas se realizan anualmente y con qué frecuencia? ¿Quién o quiénes convocan a estas reuniones? ¿Quién o quiénes definen el temario? ¿Cuál es el grado de relevancia que adquieren los temas de planificación de la Educación Superior y del Programa de Expansión en la composición del temario o agenda? ¿En los últimos años ha habido algún cambio en la intensidad del tratamiento de estos temas? ¿En qué momento se ubican estos cambios y a qué motivos se adjudican?
	Frecuencia de las reuniones realizadas por CPRES		
	Características de la convocatoria		
	Forma de definición de la agenda		
	Grado de relevancia de la planificación de la Educación Superior en la composición de la agenda de temas tratados		
	Adecuación de los criterios establecidos		
Compromisos o acuerdos logrados en relación con la expansión de la oferta de Educación Superior	Grado de relevancia del Programa de Expansión en la composición de la agenda de temas tratados	Entrevistas integrantes de los CPRES	¿Se ha logrado establecer criterios comunes o guías que los contengan para la expansión de la oferta de Educación Superior en el CPRES? En caso de que existan, ¿esos criterios son adecuados? ¿Por qué? ¿Se han construido instrumentos para ello? ¿Estos instrumentos son aplicados? ¿Se han elaborado guías, instructivos? ¿Quiénes intervienen en su aplicación? En lo que hace al Programa de Expansión ¿Se aplicaron estos criterios? ¿Las ofertas financiadas respondieron a lo establecido?
	Existencia de criterios comunes establecidos para la expansión de la oferta en el CPRES o áreas de vacancia.		
	Existencia de instrumentos elaborados para la aplicación de los criterios		
	Grado de aplicación de los instrumentos		
Institucionalización de los procesos de planificación de la Educación Superior	Grado de aplicación de los criterios establecidos	Análisis documental Entrevista SE- CPRES Entrevistas integrantes de los CPRES	¿Existe un sistema que permita analizar la evolución de la oferta académica por CPRES y las áreas de vacancia? En el caso de no existir ¿Qué información se utiliza para realizar este análisis y cuál es la fuente? ¿Se producen reportes sobre la situación de la oferta académica y de las áreas de vacancia según las necesidades locales y regionales? ¿Cuáles son las necesidades locales y regionales que se consideran (económicas, culturales, sociales)? ¿Se realizan estudios de proyección de la demanda? ¿Quiénes producen estos informes (CPRES, Universidad, SPU, otro)? ¿Los documentos producidos son comunicados? ¿A quiénes? ¿Cómo? ¿Son adecuadas las estrategias de comunicación considerando los diferentes usuarios? ¿Existen además del Programa otros planes, programas y proyectos que orienten y formalicen las acciones destinadas a la planificación de la Educación Superior? Si existen, ¿cómo se articulan?
	Existencia de sistema para analizar la evolución de la oferta académica		
	Existencia de un sistema que permita analizar la evolución de las áreas de vacancia por CPRES		
	Calidad de la información utilizada para analizar las áreas de vacancia		
	Adecuación de las estrategias de comunicación de los documentos producidos por los CPRES		
Existencia de planes, programas y proyectos que orienten y formalicen las acciones destinadas a la planificación de la educación superior			

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Efectiva planificación de la Educación Superior	Percepción de los participantes sobre la eficacia de la incidencia del trabajo del CPRES en la toma de decisiones políticas.	Análisis documental Entrevista SE- CPRES Entrevistas integrantes de los CPRES	¿Cuál es la percepción de los participantes de los CPRES sobre la eficacia o incidencia de su trabajo en la toma de decisiones políticas? ¿Se han registrado cambios a la hora de analizar las necesidades regionales y las áreas de vacancia de educación superior? ¿Cuáles han sido esos cambios? ¿A partir de qué periodo se registran? ¿En qué medida consideran los integrantes de los CPRES que se reflejan sus aportes en las decisiones tomadas por las autoridades universitarias en relación con la apertura de CRES/proyectos de expansión y sus lugares de radicación o bien la oferta a impartir? ¿Cuál es su percepción sobre la medida en que se reflejan sus aportes en las decisiones tomadas por las autoridades de la SPU en relación con la apertura de CRES y sus lugares de radicación o la oferta a impartir?
	Cambios percibidos por los participantes en la forma de analizar las necesidades regionales de Educación Superior.		
	Grado de adhesión de las universidades a lo producido en estas instancias		
	Grado de adhesión de las autoridades de la SPU a lo producido en estas instancias		
	Relevancia del espacio CPRES en la planificación		

D. 2. Funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Superior/subsedes/localizaciones/extensiones áulicas			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Desempeño de la gestión	Características del modelo de gestión adoptado por los CRES	Análisis documental Entrevista a responsable CRES/subsede/localización/extensión áulica Entrevista a personal administrativo Encuesta a estudiantes y a docentes Entrevista a estudiantes y a docentes	¿Cuál es la estructura de gestión con la que cuenta el CRES? ¿Cuáles son las funciones de los distintas áreas o personas que forman parte de la gestión? ¿Cómo se toman las decisiones y quienes participan? ¿En el caso de los CRES existe una comisión asesora de la que participen los integrantes de las distintas universidades que forman parte? ¿Es suficiente y adecuada la dotación del personal afectado a actividades de gestión académica y administrativa? ¿Cuál es su pertenencia institucional (universidad, municipio)? ¿Existen manuales o instructivos de procedimientos de cada área o responsable? ¿Están previstas instancias que permitan conocer la opinión de la comunidad educativa sobre el funcionamiento general? ¿Cuáles son esas instancias y con qué frecuencia se realizan? ¿Cuál es el grado de conformidad de los/las docentes y los/las estudiantes con los tiempos de los trámites que inician? ¿Cómo se articula con otras autoridades de la universidad? ¿Cómo se articula con las autoridades del municipio? ¿Cómo se articula con las otras universidades que forman parte del proyecto? ¿Resultan adecuada la forma de articulación prevista con los diferentes actores? ¿Cuáles son los aportes que ha realizado el municipio para el funcionamiento del CRES/subsede/localización/extensión áulica?
	Suficiencia del personal afectado a actividades de gestión académica y administrativa		
	Adecuación del personal afectado a actividades de gestión académica y administrativa		
	Existencia de manuales o instructivos de procedimientos de cada área o responsable		
	Existencias de instancias que permitan conocer la opinión de la comunidad educativa sobre el funcionamiento general		
	Grado de articulación con otras autoridades de la universidad		
	Grado de articulación con autoridades del municipio		
	Grado de articulación con las otras universidades que forman parte del consorcio		
	Adecuación de la cantidad de RRHH destinado por el municipio al funcionamiento del proyecto		
	Suficiencia de los recursos financieros destinados por el municipio al funcionamiento del proyecto		
Suficiencia de los recursos materiales destinados por el municipio al funcionamiento del proyecto			
Capacidad de comunicar las actividades institucionales	Existencia de estrategias comunicacionales dirigidas a estudiantes, docentes y personal		¿Existe un Plan de Comunicación o similar dirigidos a estudiantes, docentes y personal? ¿Resultan adecuadas estas estrategias? ¿Existen acciones de difusión de las actividades a la comunidad universitaria y a la comunidad en general? ¿A través de qué medios se realizan (medios locales como radio y diario, redes y/o comunicación con escuelas secundarias)? ¿Resultan suficientes y adecuadas estas acciones? ¿Cuál es la opinión de los/las estudiantes y los/las docentes sobre la comunicación institucional?
	Adecuación de las estrategias de comunicación diseñadas		
	Suficiencia de las acciones de difusión a la comunidad universitaria y en general		
	Adecuación de las acciones de difusión de las actividades a la comunidad universitaria y a la comunidad en general		
	Percepción de los/las estudiantes y docentes sobre la comunicación		

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Desempeño de la gestión económico-financiera	Oportuna disponibilidad de los fondos	Análisis documental	¿Los fondos para el financiamiento de las actividades llegan a tiempo o existen demoras? ¿A qué se deben? ¿Resultan suficientes los fondos para cubrir las actividades académicas programadas? ¿En el caso de que no lo sean cómo se suple la necesidad y quien lo hace? ¿Con qué fuentes se compone el presupuesto del CRES/subsede/localización/extensión áulica? ¿Existen desviaciones entre los fondos ejecutados y los fondos presupuestados? ¿A qué se deben? ¿Los procedimientos establecidos para la compra de equipamiento e insumos son adecuados? ¿Los procedimientos establecidos para la remuneración de los docentes y el personal administrativos son adecuados? ¿Se realizan reconocimientos de viático a los docentes y al personal que se traslada? ¿Es adecuado el procedimiento? ¿Se ha efectuado cambios en la gestión económico- financiera desde el inicio del Programa? ¿En qué momentos? ¿Por qué? ¿Han resultado adecuados esos cambios?
	Suficiencia de los fondos para cubrir las actividades académicas programadas		
	Porcentaje de desvío entre la ejecución de los fondos y el presupuesto	Entrevista a responsable CRES/subsede/localización/extensión áulica	
	Fuente de financiamiento (regular-complementario)	Entrevista a personal administrativo	
	Adecuación de los procedimientos de compras de equipamiento e insumos		
	Adecuación de los procedimientos de remuneraciones a los docentes y personal	Encuesta a estudiantes	
	Adecuación de los procedimientos de reintegro de viáticos a los docentes y/o personal	Encuesta a docentes	
	Grado de cumplimiento en la presentación de rendiciones	Entrevista estudiante	
	Existencia de cambios efectuados en la gestión económico-financiera desde el inicio del programa		
	Adecuación de cambios efectuados en la gestión económico- financiera desde el inicio del programa	Entrevista docente	
Alcance y Cobertura	Proporción de estudiantes matriculados en relación con los potenciales de la zona	Análisis documental del Proyecto Institucional presentado, de las estadísticas y de los registros de inscriptos	¿Cuántas personas se estima que se encuentran en edad de realizar estudios universitarios? ¿Cuál es la cantidad de estudiantes matriculados sobre los potenciales estimados en el Proyecto Institucional presentado para su financiamiento? ¿Cuántas provincias son abarcadas? ¿Cuántas localidades son abarcadas?
	Cantidad de provincias abarcadas en relación con las previstas		
	Cantidad de localidades abarcadas en relación con las previstas		
Programación académica	Pertinencia de la oferta académica en relación con el contexto local y regional y las necesidades	Análisis documental	¿Cómo está compuesta la oferta académica? ¿Es pertinente la oferta académica en relación con el contexto local y regional en el que se inscribe? ¿Cómo se planifica la oferta académica? ¿Se prevén estudios de demanda o áreas de vacancia estratégicas para la definición de la oferta? ¿Cómo se realiza este estudio? ¿Quiénes, cuándo y cómo son consultados? ¿Cuál es el mecanismo hacia adentro de las universidades para aprobar estas ofertas? ¿Alguna de las ofertas propuestas a la SE-CPRES para su financiamiento ha sido rechazada? ¿Cuáles fueron los motivos y bajo qué criterios?
	Existencia de estudios de áreas de vacancia para la definición de la oferta.	Entrevista a responsable de CRES/ proyecto de expansión	
	Adecuación de los mecanismos para definir nuevas ofertas académicas	Encuesta a docentes Entrevista a docentes	

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Plantel docente	Adecuación de la relación docente-estudiante por carrera	Análisis documental Entrevista a responsable de CRES/subsede/localización/extensión áulica Encuesta a docentes	¿Cuál es la cantidad de docentes que participan en el CRES/proyecto de expansión? ¿Cuál es la relación docente-estudiante por carrera? ¿Cómo se compone el plantel docente según titulación máxima? ¿A qué categorías pertenecen? ¿Cuáles son sus dedicaciones? ¿Estos docentes también desarrollan sus actividades en la sede principal de la universidad? ¿Cuántos y qué porcentaje de docentes cuenta con título de profesor universitario o se ha especializado en docencia? ¿Existen mecanismos de evaluación y autoevaluación de los docentes? ¿Existen mecanismos de promoción docente? ¿Resultan adecuados? ¿Los docentes del CRES/proyecto de expansión han sido incluidos en estos procesos?
	Porcentaje de docentes con título de posgrado		
	Adecuación de las categorías de los docentes		
	Suficiencia de la dedicación de docentes		
	Porcentaje de docentes compartidos con la sede principal de la universidad		
	Porcentaje de docentes con título de profesor universitario o con especialización en docencia		
	Existencia de mecanismos de evaluación y autoevaluación docente y promoción docente.		
	Adecuación de los mecanismos de evaluación y autoevaluación docente y promoción docente.		
Capacitaciones docentes	Cantidad de capacitaciones docentes ofrecidas	Entrevista a docentes	¿Se ofrece capacitaciones a los/las docentes? ¿Con qué frecuencia? ¿Son suficientes? ¿Estas capacitaciones resultan adecuadas considerando su pertinencia disciplinar y el grado de actualización? ¿Qué opinan los docentes acerca de las capacitaciones ofrecidas? ¿Les resultan adecuadas y suficientes? ¿Por qué? ¿Realizan capacitaciones por fuera de la Institución a la que pertenecen?
	Adecuación del contenido de las capacitaciones (pertinencia disciplinar, actualización)		
	Percepción de los docentes sobre las capacitaciones ofrecidas		
	Capacitaciones realizadas por los docentes por fuera de la institución		
Ingreso	Adecuación de la información para el ingreso a la universidad	Análisis documental	¿Resulta adecuada la información para el ingreso a la universidad y los mecanismos de difusión (contenido y accesibilidad)? ¿Cuáles son las condiciones de ingreso? ¿Existe un examen de ingreso? ¿Existe un curso de ingreso? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Promueve el efectivo ingreso y/o continuidad en los estudios de los estudiantes? ¿Cómo es el proceso de inscripción? ¿Resulta adecuado? ¿Cuál es el porcentaje de aspirantes que efectivamente ingresa?
	Adecuación de la difusión de la información para el ingreso a la universidad	Entrevistas a: responsable de CRES/proyecto de expansión	
	Adecuación de los requisitos de ingreso	personal administrativo docentes y estudiantes	
	Existencia de examen de ingreso	Encuesta a estudiantes y a docentes	
	Existencia de curso de ingreso		
	Adecuación del procedimiento de inscripción		
	Cantidad de ingresantes en relación con los aspirantes		

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Condiciones de permanencia y egreso	Existencia de mecanismos para la permanencia de los estudiantes a lo largo de la carrera	Análisis documental Entrevista a responsable de CRES/proyecto de expansión Encuesta a estudiantes y a docentes Entrevista a estudiantes y a docentes	¿Existen mecanismos que contribuyan a la permanencia de los estudiantes a lo largo de la carrera tales como tutorías, cursos introductorios a la vida universitaria, taller de lecto-comprensión y escritura, becas de ayuda económica, orientación al estudiante? ¿Resultan adecuados? ¿Cuántos estudiantes participan de estos espacios o bien son destinatarios? ¿Cómo es la evolución de los/ las alumnos/as por cohorte de ingreso? ¿Existe desgranamiento o abandono significativo? ¿Hay una diferencia significativa entre estos datos y el promedio general de la universidad? ¿Cuál es el porcentaje de reinscriptos en el primer año y en el segundo año? ¿Se realizan estudios cualitativos sobre el abandono de los estudios y sus posibles causas? ¿Los estudiantes participan en la elección de las autoridades? ¿Cuál es su grado de participación? ¿Existe un centro de estudiantes? En cuanto a la adecuación de los Programas y acciones de Bienestar estudiantil: ¿Existe un Programas de Becas? ¿Se realizan actividades destinadas a la promoción de las Becas? ¿Cuál es la cantidad de becas según género? ¿Cuál es el porcentaje de Becas asignadas en los CRES/Proyectos de extensión en relación con el % de becas asignadas en las sedes de la universidad? ¿Se realizan actividades culturales y deportivas? ¿Se realizan actividades destinadas a la inserción laboral de los y las estudiantes? ¿Existen Programas de prevención de todo tipo de discriminación y de la violencia de género? ¿Los y las estudiantes participan de los procesos de elección de autoridades y de Centro de estudiantes? En relación a la graduación: ¿Cuál es la cantidad de graduados por carrera? ¿Cuál es la tasa de graduación por carrera? ¿Cuántos se estiman que son los egresados por cohorte según tiempo empleado en finalizar los estudios? ¿Existen mecanismos institucionales que favorezcan el efectivo egreso de los estudiantes?
	Adecuación de los mecanismos para la permanencia de los estudiantes a lo largo de la carrera		
	Cantidad de alumnos por carrera por cohorte de ingreso (histórico/serie últimos 6 años)		
	Tasa de retención de primer año de las carreras		
	Grado de participación estudiantil en la elección de autoridades		
	Existencia de Centro de estudiantes		
	Adecuación de los Programas y las acciones de Bienestar estudiantil y de ciudadanía universitaria		
	Existencia de un Programa de becas		
	Porcentaje de becas asignadas en los CRES/proyectos de expansión en relación con el porcentaje de becas asignado en las sedes de la universidad		
	Cantidad de actividades culturales y deportivas realizadas		
	Existencia de actividades destinadas a la inserción laboral de los/las estudiantes		
	Cantidad de graduados por carrera (serie últimos 6 años)		
	Tasa de graduación por carrera		
	Egresados por cohorte según tiempo empleado en finalizar los estudios		
Existencia de mecanismos institucionales que contribuyan al efectivo egreso de los estudiantes			

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Calidad de la Formación	Adecuación de los mecanismos establecidos para la revisión y actualización de los planes de estudio	Análisis documental	¿Los planes de estudio son revisados y actualizados? ¿Son adecuados los mecanismos establecidos para su revisión y actualización? ¿Existen instancias de consultas a graduados sobre las actualizaciones en el campo laboral? ¿La organización de las prácticas preprofesionales es adecuada? ¿Son suficientes y adecuadas las actividades de formación para el mundo laboral? ¿Se ofrecen actividades de actualización? ¿Son suficientes y adecuados los recursos para la incorporación de TICs (conectividad, acceso a dispositivos y tecnologías) ¿Se realizan actividades de extensión (cantidad, tipo, participantes y resultados)? ¿Se realizan actividades de Investigación (cantidad, tipo, participantes y resultados)?
	Adecuación de la organización de las prácticas preprofesionales	Entrevista a responsable de CRES/subsede/localización/extensión áulica	
	Suficiencia de actividades de formación para el mundo laboral		
	Suficiencia de actividades de actualización ofrecidas		
	Suficiencia de los recursos para la incorporación de TICs (conectividad, acceso a dispositivos y tecnologías)	Encuesta a estudiantes y a docentes	
	Adecuación de los recursos para la incorporación de TICs (conectividad, acceso a dispositivos y tecnologías)	Entrevista a estudiantes y a docentes	
	Experiencias de actividades de investigación realizadas		
	Experiencias de actividades de extensión realizadas		
Inserción del CRES/ proyecto de expansión en la región	Grado de pertinencia de la oferta académica en relación con la ubicación geográfica y las necesidades de la población	Análisis documental	¿Cuál es el grado de pertinencia de la oferta académica en relación con la ubicación geográfica y las necesidades de la población? ¿Existe articulación entre el CRES/proyecto de expansión y la jurisdicción provincial? ¿Existe articulación con otras instituciones de educación superior? ¿Se articula con el municipio y otras instituciones del medio (empresas, organizaciones sociales, ONGs, sector público, etc.)?
	Grado de articulación de los CRES/ proyectos de expansión con las jurisdicciones provinciales	Entrevista a responsable de CRES/proyecto de expansión Entrevista a personal administrativo	
	Grado de articulación de los CRES/ proyectos de expansión con el municipio donde se encuentran emplazados	Taller con responsables de los CRES/proyecto de expansión	
	Grado de articulación de los CRES/ proyectos de expansión con Instituciones de Educación Superior	Encuesta a estudiantes y docentes	
	Grado de articulación de los CRES/ proyectos de expansión con otras instituciones del medio	Entrevista a estudiantes y docentes	

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Infraestructura y equipamiento	Condición de las instalaciones (propio/alquiler de la universidad, propio/alquiler del municipio)	Análisis documental	¿Las instalaciones en las que se desarrollan las actividades pertenece a la universidad o al municipio o bien son alquiladas o dadas en comodato? ¿Cuentan las instalaciones con los certificados de habilitación correspondientes? ¿Resultan adecuadas y suficientes para el desarrollo de las actividades programadas teniendo en cuenta los estudiantes, docente y el personal que transita por los espacios en los diferentes turnos? ¿Cuán conformes se encuentran los docentes, estudiantes y el personal en relación con la suficiencia de las instalaciones, el mantenimiento y su limpieza? ¿Resultan suficientes y adecuados el equipamiento y los insumos para las actividades? ¿Cuál es la opinión de los estudiantes y docentes?
	Existencia de certificados de habilitación de los edificios		
	Suficiencia de las instalaciones para las actividades programadas	Entrevista a personal administrativo	
	Adecuación de las instalaciones para las actividades programadas	Encuesta a estudiante y a docentes	
	Grado de conformidad de los docentes, estudiantes y personal sobre la suficiencia de las instalaciones, el mantenimiento y la limpieza de las instalaciones	Entrevista a estudiantes y a docentes	
	Grado de conformidad de los docentes y estudiantes sobre la suficiencia y adecuación del equipamiento y los insumos para las actividades académicas.	Observación in situ	
	Suficiencia del equipamiento para las actividades de las carreras		
	Adecuación del equipamiento para las actividades de las carreras		

D 3. Resultados del Programa			
VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICAS Y FUENTES	PREGUNTAS ORIENTADORAS
Resultados de las actividades	Porcentaje de cobertura logrado (estudiantes) en relación al alcance proyectado	Análisis documental del Proyecto Institucional presentado, de las estadísticas, de los registros de inscriptos, de los Informes de actividades. Entrevistas a docentes y a estudiantes	¿Cuál ha sido la cobertura de estudiantes lograda en base al alcance previsto de los proyectos institucionales? ¿Cuál ha sido la cantidad de egresados en relación con los ingresantes? ¿Por qué se han logrado estos resultados? ¿Cuáles han sido los resultados de las actividades de investigación y extensión? ¿Cuántas actividades de investigación se han realizado en el CRES/proyecto de extensión en relación con las realizadas en las sedes centrales de universidad? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los/las docentes? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los/las estudiantes? ¿Cuántas publicaciones de investigación se han realizado en relación las realizadas en la sede central? ¿Cuántas actividades de extensión se han realizado en el CRES/proyecto de extensión en relación con las realizadas en las sedes centrales de universidad? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los/las docentes? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los/las estudiantes? ¿Cuál ha sido el grado de participación de personas de la comunidad en actividades de extensión?
	Porcentaje de egresados en relación con los ingresantes		
	Cantidad de actividades de investigación realizadas en relación con las realizadas en la sede central		
	Grado de participación de los docentes en actividades de investigación		
	Grado de participación de los estudiantes en actividades de investigación		
	Cantidad de publicaciones realizadas en el marco de las Investigaciones en relación con las realizadas en la sede central		
	Cantidad de actividades de extensión realizadas en relación con las realizadas en la sede central		
	Grado de participación de los docentes en actividades de extensión		
	Grado de participación de los estudiantes en actividades de extensión		
	Grado de participación de personas de la comunidad en actividades de extensión		
	Adecuación de las actividades de extensión		
Efectos e Impactos	Grado de inserción laboral de los graduados	Análisis documental Entrevista a responsable del CRES/proyecto de expansión, a entidades empleadoras de los graduados y a miembros de las organizaciones con las que articulan los CRES, sedes y localizaciones	¿Cómo ha sido la inserción laboral de los graduados? ¿La carrera impactó en alguna medida en su empleo? ¿Cómo? ¿Cuáles han sido los aportes de los graduados en sus ámbitos laborales? ¿Alguna de las carreras ha tenido mayor impacto en ese aspecto? ¿Cuál y por qué? ¿El Programa ha tenido algún efecto sobre el desarraigo, es decir, algún estudiante decidió permanecer en su localidad a partir de haber tomado conocimiento del proyecto? ¿Se ha logrado la cobertura de puesto laborales en áreas de vacancia específicos? ¿En cuáles?
	Porcentaje de graduados que logran insertarse laboralmente al año de graduación		
	Aportes de los graduados en sus ámbitos laborales		
	Porcentaje de estudiantes que decidieron no desplazarse para estudiar a partir de la instalación del proyecto expansión		
	Cobertura de los puestos laborales en áreas de vacancia		

DIMENSIONES INSTRUMENTALES O GERENCIALES

D4. Gerenciamiento del Programa y capacidad estatal			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Normativa elaborada	Adecuación de los procesos y las decisiones a la normativa	Análisis documental Entrevista SE- CPRES	¿Los procesos y las decisiones que se toman desde la SE-CPRES se adecúan a la normativa? ¿Se ha actualizado la normativa desde la creación del PEES? ¿Conoce el equipo la normativa vigente sobre la que funciona el PEES? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que la normativa elaborada contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos del Programa?
	Existencia de cambios normativos desde la creación del Programa		
Procesos y procedimientos establecidos	Grado de conocimiento de la normativa por parte del equipo	Análisis documental Entrevista SE- CPRES y al equipo SE-CPRES	¿Existen manuales de procesos y procedimientos? ¿Resultan adecuados para el desarrollo de las actividades? ¿Son conocidos por todo el equipo involucrado en las actividades? ¿Cuál es el grado de conformidad del responsable del Programa con los procesos y procedimientos establecidos? ¿Cuál es el grado de conformidad de los integrantes del equipo con estos procedimientos y procesos? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que los procesos y procedimientos establecidos contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos del Programa?
	Medida en que el equipo del Programa considera que la normativa contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos del Programa		
	Existencia de manuales de procesos y procedimientos		
	Grado de conocimiento de los procesos y procedimientos con el que cuenta el personal		
	Grado de conformidad del responsable del Programa con los procesos y procedimientos establecidos para su gestión		
Sistema de Información	Grado de conformidad del personal con los procesos y procedimientos establecidos para la gestión del Programa	Análisis documental Entrevista a los responsables de las unidades en las universidades y al equipo central SE-CPRES	¿Existe un sistema de información integrado que brinde información sobre los PI y sus avances? ¿Es actualizada la información que brinda? ¿Con qué frecuencia se actualiza la información? ¿Existen diferentes permisos para la consulta del SI para los responsables a nivel central y los responsables de las universidades? ¿Consideran los diferentes actores que la información que brinda el sistema es suficiente y es actualizada? ¿Para tomar qué tipo de decisiones se utiliza la información? ¿Qué otra Información sería importante que brindara el sistema? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que el sistema de información contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos del Programa?
	Medida en que el equipo del Programa considera que los procesos y procedimientos establecidos contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos		
	Existencia de un SI que centralice la información de todos los Proyectos Institucionales financiados		
	Grado de actualización de la información brindada por el SI		
	Frecuencia de actualización de la información brindada por el SI		
	Existencia de permisos de acceso al SI		
	Suficiencia de la información del sistema de información		
Grado de conformidad de las unidades responsables con el funcionamiento del SI			
Grado de conformidad del equipo central con el funcionamiento del SI			
Medida en que el equipo del Programa cree que el SI contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos			

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Personal	Cantidad de profesionales desempeñándose en el nivel central en el Programa	Análisis documental	¿Cuál es el RRHH previsto para la gestión del Programa? ¿Cómo está conformado en la actualidad ese equipo? ¿Cuál es la cantidad de personas afectadas a las actividades y cuáles son las actividades? ¿La formación del personal se relaciona con las actividades que realizan? ¿El personal resulta suficiente y adecuado en relación a las actividades? ¿Consideran que se debería incorporar más personal a la administración del Programa? ¿En qué tareas? ¿Qué perfiles? ¿Existe estabilidad o continuidad en el puesto del equipo técnico del Programa? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que el personal afectado al funcionamiento del Programa contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Nivel de formación alcanzado por los integrantes del equipo		
	Pertinencia de los antecedentes laborales del equipo central		
	Adecuación de los cargos afectados (tipo y cantidad)	Entrevista a los responsables de las unidades en las universidades	
	Antigüedad promedio del equipo en el Programa		
	Suficiencia del personal		
	Existencia de estabilidad en el puesto del equipo técnico del Programa	Entrevista al equipo central SE-CPRES	
	Medida en que el equipo del Programa considera que el personal afectado al funcionamiento del programa contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos		
Eficacia de las estrategias diseñadas para la intervención	Grado en que las estrategias diseñadas aumentaron la capacidad de planificación de los CPRES	Entrevista al equipo central	¿Las estrategias diseñadas han sido eficaces para cambiar la situación que se pretendía? ¿En qué medida? ¿Se consideraron otras alternativas? ¿Cuántos estudiantes accedieron a la Educación Superior a través de los instrumentos de expansión en relación con la cantidad de estudiantes potenciales estimados en el PI? ¿Cuántos entre 18 y 24 años? ¿Cuántos entre 18 y 30 años? ¿Cuántos estudiantes pudieron graduarse? ¿Qué piensan los diferentes actores sobre el desempeño del programa en términos de eficacia? ¿El equipo central considera que el grado de eficacia de las estrategias diseñadas es satisfactorio? ¿Los integrantes de los Consejos de Planificación de la Educación Superior consideran que el grado de eficacia de las estrategias diseñadas es satisfactorio? ¿Los responsables del Programa en las universidades consideran que el grado de eficacia de las estrategias implementadas es satisfactorio?
	Cantidad de estudiantes matriculados por instrumento de expansión en relación con la cantidad de estudiantes potenciales estimados en el PI		
	Tasa bruta promedio de matriculación (de 18 a 24 años) de ES año 2019 para el conjunto de las localidades donde se implementó el programa		
	Tasa bruta promedio de matriculación (de 18 a 30 años) de ES año 2019 para el conjunto de las localidades donde se implementó el programa	Entrevista a los responsables de las unidades en las universidades	
	Cantidad de estudiantes graduados por instrumento de expansión		
	Percepción del equipo central acerca del grado de eficacia de las estrategias implementadas		
	Percepción de los integrantes de los CPRES acerca del grado de eficacia de las estrategias implementadas		
	Percepción de los responsables del programa en las universidades acerca del grado de eficacia de las estrategias implementadas		

Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Estrategias de comunicación	Existencia de estrategias de comunicación	Análisis documental	¿Se han previsto estrategias de comunicación del PEES? ¿Se realizan publicaciones o difusiones en medios locales (radio, diario) y redes sociales? ¿Estas estrategias contribuyen a que la comunidad se informe acerca de la oferta educativa? ¿Se organizan o se participa de jornadas o congresos sobre educación superior y temas afines que permitan compartir y potenciar experiencias?
	Grado de eficacia de las estrategias de comunicación		
	Organización de jornadas o congresos sobre educación superior y temas afines	Entrevista a los responsables de las unidades en las universidades	
	Participación en jornadas, congresos sobre educación superior y temas afines.		
Gestión documental	Existencia de repositorio de documentos vinculados al Programa generados por la SE de los CPRES y las universidades	Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Existe una gestión documental organizada que integre el registro de los documentos generados por la propia SE- CPRES vinculados al PEES y los producidos por las universidades en tema? ¿Los Proyectos Institucionales presentados quedan en un banco de proyectos? ¿El equipo central y las universidades consideran que estas acciones son útiles?
	Existencia de Banco de proyectos institucionales presentados		
	Percepción de los responsables del Programa en las universidades sobre la utilidad de la gestión documental		
Transparencia y acceso a la información pública	Acceso público al financiamiento asignado por contrato - programa	Análisis documental	En relación a las políticas de transparencia y acceso a la información pública ¿El financiamiento otorgado a las universidades es de acceso público? ¿Son públicos y de fácil acceso los criterios por los cuales se asigna el financiamiento? ¿Se producen y publican informes de actividades desde la SE- CPRES y desde la universidad? ¿La SE- CPRES ha recibido solicitudes de información por parte de la ciudadanía y brindado respuestas?
	Acceso público a los criterios de asignación de presupuesto		
	Existencia de información accesible a través de página web (informes de actividades y/o memorias)	Entrevista al equipo central SE-CPRES	
	Porcentaje de respuestas brindadas en relación con las solicitudes recibidas por la ciudadanía		

D5. Presupuesto y ejecución financiera			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Eficiencia del presupuesto	Inversión/costo por estudiante	Análisis documental: presupuesto aprobado, informes de rendición, registros académicos	¿Cuál es la inversión/costo por estudiante, por carrera, por CRES/proyecto de expansión considerando los presupuestos asignados a cada proyecto y los resultados obtenidos en términos de estudiantes y graduados? ¿Es adecuada la relación entre los gastos de los proyectos de expansión y los productos logrados? ¿Existen grandes diferencias entre los proyectos en términos de eficiencia? ¿A qué se deben estas diferencias? ¿Se puede deber a alguno de estos temas: diferentes requerimientos de las carreras, precios de los insumos por zona, administración etc.?
	Inversión/costo por carrera		
	Inversión/costo por CRES/proyecto de expansión		
	Inversión/costo por graduado por CRES/proyecto de expansión		
	Adecuación de la relación entre los gastos de los proyectos de expansión y los productos logrados (cantidad de carreras, cantidad de estudiantes cursando)		
	Cantidad de CRES/proyecto de expansión cuya inversión/costo por estudiante se encuentra por encima del valor promedio inversión/costo por estudiante del conjunto		
Adecuación del presupuesto a las necesidades de los Proyectos	Desvíos entre el Presupuesto aprobado y el presupuesto devengado	Análisis documental: presupuesto aprobado, informes de rendición	¿El presupuesto aprobado resulta suficiente para cubrir todos los gastos que demanda la implementación del Proyecto Institucional? ¿El presupuesto se recibe en tiempo para su implementación? ¿Existen actividades que se realicen a través de otras fuentes de financiamiento? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que los medios financieros disponibles contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Existencia de financiamiento extra al percibido a través del contrato-programa	Entrevista equipo central SE-CPRES	
	Medida en que el equipo del Programa considera que los medios financieros disponibles contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos		
Equidad en la asignación del financiamiento a los proyectos institucionales	Existencia de criterios establecidos para la asignación de financiamiento	Análisis documental Entrevista a los responsables de los proyectos institucionales en las universidades	¿Existen criterios para la asignación del financiamiento a las universidades? ¿Cuál es el grado de cumplimiento en la aplicación de estos criterios según los responsables de los diferentes proyectos institucionales en las universidades? ¿Cuál es el grado de equidad en la asignación de los recursos según los responsables de los diferentes proyectos institucionales?
	Grado de cumplimiento en la aplicación de los criterios establecidos		
	Grado de equidad en la asignación de recursos.		
Adecuación de los procedimientos establecidos para administración del presupuesto y la rendición de cuentas	Existencia de procedimientos establecidos para la administración del presupuesto	Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Existen procedimientos establecidos para la administración del presupuesto y la rendición de cuentas? ¿Resultan adecuados? ¿Permiten realizar un seguimiento de la ejecución del financiamiento?
	Adecuación de los procedimientos establecidos para la administración del presupuesto		
	Existencia de procedimientos establecidos para la rendición de cuentas		
	Adecuación de los procedimientos establecidos para la rendición de cuentas		

D6. Planificación, monitoreo y evaluación			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Inserción del planeamiento estratégico-situacional en la gestión del Programa	Grado de experiencia de PES	Análisis documental Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Cuál es la experiencia en planeamientos estratégicos con la que se cuenta en la SE-CPRES? ¿Existe un plan estratégico sectorial o el PEES se enmarca en otro plan estratégico más amplio? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que el planeamiento estratégico-situacional contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Existencia de plan estratégico sectorial o adhesión a plan estratégico sectorial		
Planeamiento operativo/ programación	Medida en que el equipo del Programa considera que el PES contribuye a aumentar la capacidad estatal	Análisis documental	¿La SE-CPRES cuenta con planes operativos anuales? ¿Quiénes participan en la programación de las acciones? ¿En qué grado se integran los planes operativos a la gestión cotidiana de los programas? ¿En qué grado se integra los planes operativos al plan estratégico en el que se inscribe? ¿Resultan adecuados los procesos de planeamiento y los instrumentos para la gestión del programa? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que los procesos de planeamiento operativo/ programación contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Existencia de plan operativo anual		
	Grado de integración del plan operativo en la gestión cotidiana del programa		
	Grado de integración del plan operativo con los objetivos del plan estratégico en el que se inscribe		
	Adecuación de los procesos de planeamiento para la gestión del programa		
	Adecuación de los instrumentos de planificación para la gestión del programa		
Acciones de monitoreo	Medida en que el equipo del Programa considera que los procesos de planeamiento operativo/ programación contribuyen a aumentar la capacidad estatal	Entrevista a los responsables de los proyectos institucionales en las universidades Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Se realizan acciones de seguimiento de los objetivos y las metas especificadas en los planes operativos? ¿Son adecuados los mecanismos de seguimiento? ¿Quién o quiénes participan de estas acciones? ¿Qué opina el equipo de la SE-CPRES acerca de los mecanismos establecidos para el seguimiento del programa y su impacto en la gestión del PEES? ¿Contribuyen a la retroalimentación de las acciones del PEES? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que las acciones de monitoreo contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Existencia de acciones de seguimiento de los objetivos y metas especificadas en el plan operativo/programación,		
	Adecuación de los mecanismos establecidos para el monitoreo		
	Percepción de los equipos de gestión acerca de los mecanismos establecidos para el seguimiento del programa		
	Percepción de los equipos de gestión acerca del impacto de los mecanismos de seguimiento en la gestión del programa		
Inserción de procesos de evaluación en la gestión del Programa	Medida en que el equipo del Programa considera que el monitoreo contribuye a aumentar la capacidad estatal.	Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Se han realizado diagnósticos vinculados al PEES? ¿Han resultado de utilidad para la planificación de las acciones del Programa? ¿Se han realizado previamente otros procesos de evaluación del Programa? ¿Cuáles han sido los efectos de esas evaluaciones sobre la gestión del Programa? ¿Cuál es el grado de institucionalización de los procesos de evaluación en la cultura del Programa? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que los procesos de evaluación contribuyen a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Existencia de procesos de diagnóstico		
	Existencia de experiencias previas de procesos de evaluación (ex ante, de procesos o de resultados)		
	Efectos de los procesos de evaluación previos sobre la gestión del programa		
	Grado de institucionalización de los procesos de evaluación en la cultura del Programa		
Medida en que el equipo del Programa considera que el monitoreo contribuye a aumentar la capacidad estatal			

D7. Coordinación			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Coordinación entre el nivel central y las universidades	Existencia de instancias institucionalizadas de articulación unidad central- universidades	Análisis documental Entrevista a los responsables de los proyectos institucionales en las universidades Entrevista al equipo central SE-CPRES	¿Se encuentran previstas instancias institucionalizadas de articulación entre la SE-CPRES y las universidades para la implementación del PEES? ¿Cuáles son esas instancias y con qué frecuencia se realizan intercambios? ¿Cuál es la cantidad de reuniones que se mantuvieron por CPRES y específicamente con los responsables de los proyectos institucionales financiados durante el año 2020? ¿La cantidad de reuniones y la frecuencia ha variado durante la vida del Programa? ¿Por qué? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que la coordinación alcanzada entre el nivel central y las universidades contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Frecuencia de los intercambios en las instancias de articulación institucionalizadas entre la unidad central y las universidades		
	Cantidad de reuniones mantenidas entre la SE-CPRES con los responsables de los proyectos por CPRES y por Proyecto, año 2020		
	Medida en que el equipo del Programa considera que la coordinación alcanzada entre el nivel central y las universidades contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos		
Coordinación entre el nivel central y los municipios	Grado de articulación lograda con municipios	Entrevistas a autoridades municipales	¿Se han logrado articulaciones entre la SE-CPRES y los municipios para la implementación del PEES? ¿Cuántos convenios se lograron? ¿Cuántos consorcios se lograron para la conformación de CRES? ¿Se realizaron intercambios con las autoridades locales para analizar el progreso del PEES? ¿En qué medida el equipo del Programa considera que la coordinación alcanzada entre el nivel central y las universidades contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos?
	Cantidad de convenios firmados con municipios		
	Cantidad de consorcios logrados para la creación de CRES		
	Existencia de instancias de intercambio sobre el progreso del Programa con las autoridades locales		
	Medida en que el equipo del Programa considera que la coordinación alcanzada entre el nivel central y los municipios contribuye a aumentar la capacidad estatal para el logro de los objetivos		

DIMENSIÓN DE CONTEXTO

D8. Contexto en el que se desarrolla el programa			
Variables	Indicadores	Técnicas y fuentes	Preguntas orientadoras
Características sociodemográficas, socioeconómicas y educativas de las localidades y departamentos en los que funcionan proyectos institucionales financiados	Cantidad de población de las localidades y los departamentos	Análisis estadístico Censo 2010 DiNIECE	¿Cuáles son las características sociodemográficas, socioeconómicas y educativas de la localidad y/o departamento donde se implementan los CRES/subsedes/localizaciones/extensiones áulicas? ¿Cuántos son los egresados del nivel medio? ¿Existen otras instituciones de educación superior no universitaria o universitaria en la localidad y/o departamento?
	Cantidad de población económicamente activa		
	% de pobreza		
	% de indigencia		
	% de desocupación		
	% de analfabetismo		
Egresados del nivel medio	Presencia de instituciones de Educación Superior no universitaria y universitaria		
Cambios políticos y socioeconómicos en las distintas localidades y jurisdicciones en dónde funciona el Programa	Cambios de las autoridades en los gobiernos municipales y la política en torno al CRES/proyecto de expansión	Entrevista a responsables de CRES y/o localizaciones.	¿Se han producido cambios de autoridades municipales desde el inicio del proyecto institucional? ¿Han tenido un impacto en él? ¿Cuál o cuáles? ¿Se han producido cambios en la política en torno al CRES/proyecto de expansión? ¿Han ocurrido hechos significativos tales como catástrofes naturales o crisis económicas que hayan impactado en las actividades? ¿Se originaron cambios a partir de la aparición de la pandemia que desató el COVID -19?
	Presencia de hechos tales como catástrofes naturales o crisis económicas que hayan impactado en las actividades	Entrevista a docentes y a estudiantes	
	Modificaciones que surgieron con la aparición de la pandemia	Noticias locales y nacionales	

4.f. Equipo de trabajo

El equipo de trabajo estará conformado por 4 personas con los siguientes perfiles:

- 1 especialista en Evaluación
Función: Coordinador/a
Requisitos: Título de posgrado en evaluación de políticas públicas, experiencia comprobable de, al menos, cinco años en evaluación de políticas públicas en educación.
- 1 especialista en Educación Superior (Consultor)
Función: Consultor/a
Requisitos: Título de posgrado y experiencia comprobable en evaluación de políticas o instituciones de educación superior.
- 1 especialista en Educación
Función: Consultor/a
Requisitos: Título de posgrado y experiencia comprobable en gestión académica universitaria.
- 1 especialista para el procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa (Consultor)
Función: Consultor/a
Requisitos: Título de posgrado y experiencia comprobable en análisis de información cuantitativa y en codificación, procesamiento y análisis de información cualitativa.

Adicionalmente para realizar el trabajo de campo se contará con un equipo de cuatro personas que serán contratadas solamente por el tiempo que dure la actividad.

4.g. Cronograma de implementación

El cronograma que sigue a continuación corresponde a la implementación del primer corte evaluativo, el segundo corte se realizaría en dos años con similares características

Actividades	Meses						
	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7
Etapa 1. Conformación del equipo de trabajo y Diseño de instrumentos							
Conformación del equipo de evaluación y acuerdo del plan de trabajo							
Entrevistas al equipo central del programa							
Diseño de evaluación definitivo							
Selección de la muestra							
Diseño de instrumentos (planillas para el relevamiento de información, cuestionarios de encuestas, guía de taller y guías de entrevistas)							
Diseño de los instrumentos de autoevaluación							
Etapa 2. Recolección de la información y trabajo de campo							
Recopilación de información secundaria cuantitativa y cualitativa							
Análisis de información secundaria cuantitativa y cualitativa							
Capacitación a los/las responsables de las expansiones de educación superior para el desarrollo de la autoevaluación							
Prueba piloto de autoevaluación							
Realización de las autoevaluaciones							
Entrevistas a los integrantes de los CPRES							
Trabajo de campo							
Selección de equipo para el trabajo de campo							
Capacitación al equipo de campo							
Prueba piloto							
Aplicación encuesta autoadministrada							
Trabajo de campo en la muestra de 18 CRES y proyectos de expansión seleccionados							
Realización de las entrevistas y talleres							
Etapa 3. Procesamiento y análisis de la información							
Procesamiento y análisis de la información							
Etapa 4. Elaboración del Informe y devolución							
Preparación del informe final							
Devolución a los actores							
Entrega de informe final definitivo							
Difusión de los hallazgos evaluativos							

4.h. Presupuesto

Rubro	Descripción	Cantidad	Medida	Importe	Monto mensual	Meses	Monto Total
Honorarios profesionales*	Coordinador Esp. en Evaluación (consultor nivel III)	2903	unidades retributivas	55,06	159839,18	6	959035,08
	Consultor Esp. en Educación Superior (consultor nivel II)	2322	unidades retributivas	55,06	127849,32	6	767095,92
	Consultor Esp. en Educación (consultor nivel II)	2322	unidades retributivas	55,06	127849,32	6	767095,92
	Consultor Esp. en procesamiento y análisis de información (consultor nivel II)	2322	unidades retributivas	55,06	127849,32	4	511397,28
Viáticos**		140	días	3058,00			428120,00
Pasajes		24	pasajes avión	8000,00			192000,00
Traslados	Traslados dentro de las regiones	64	traslados	1500,00			96000,00
Subcontratos	Contratación de personal de campo (4 personas)	1	Servicio ***	400000,00			400000,00
Eventuales y contingentes	Eventuales y contingente	1	unidad	100000,00			100000,00
TOTAL							4220744,2

*Con base en la Resolución 729/17 ex Ministerio de Modernización (Reglamentación Decreto N° 1109/2017) y Decisión Administrativa 458/2021 (establece el Valor de la unidad retributiva a mayo 2021: \$55,06).

**Calculados con base en Decreto 686/2008 y art. 9° del Decreto N° 48/2021 B.O. 30/01/2021 que sustituye la tabla de viáticos. El valor diario se calculó en base al promedio de los viáticos asignados a cada región.

*** Equivale a dos meses de trabajo de campo de 4 personas.

5. CONCLUSIÓN

La elaboración de este trabajo discurrió por dos caminos, uno de exploración teórico-conceptual y otro de aplicación, o bien, podemos decir que el ejercicio trató de lograr su confluencia. Se partió de la definición de política pública y en este marco el PEES se considera una intervención que, junto con otras acciones, con las que comparte un objetivo común, configuran una política pública de expansión de la Educación Superior. Las contribuciones teóricas recuperadas permitieron analizar la complejidad del entramado que rodea al surgimiento de una cuestión que luego se erige como política pública. Seguidamente, el enfoque de capacidades estatales permitió abrir la caja negra y visibilizar las diferentes capacidades que se ponen en juego a la hora de la implementación de un Programa. Dado que las capacidades estatales requeridas dependen de la política pública concreta de la que se trate y de los fines que se le hayan asignado al Estado o a sus unidades en un marco histórico temporal las consideraciones sobre este aspecto se circunscribieron al PEES y al ámbito de la SE-CPRES.

Asimismo, se hizo preciso reconocer el dominio temático o sector al que pertenece la intervención. El PEES se vincula sustantivamente y en sentido específico con el acceso a la ES y con la expansión de la ES.

El acceso a la educación superior se abordó en sentido amplio, englobando el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes a la educación superior, en tanto sujetos de derecho. Esto quiere decir que no se trata de lograr solo que los estudiantes ingresen a la universidad, sino que puedan sostener sus trayectorias educativas hasta su graduación. Esta definición implica considerar en la evaluación del Programa aquello relacionado con los mecanismos previstos por las instituciones para abordar aspectos complejos como el abandono de los estudios y sus factores. En esa línea se recuperaron los aportes de autoras que se desmarcan de perspectivas que no problematizan las causas de los desiguales rendimientos de los estudiantes o adjudican la plena responsabilidad en el rendimiento al mérito (o desmérito) de los sujetos y que proponen en cambio atender las prácticas institucionales y su impacto en las trayectorias estudiantiles.

La expansión de la educación superior se consideró en sus dos aristas, la expansión no planificada y la expansión planificada. La primera hace alusión a un período en el que la expansión territorial de la oferta educativa giró en torno a una lógica de mercado, con instituciones compitiendo por la captación de matrícula, y con escasas garantías para la calidad educativa. Este proceso dio lugar a que diferentes actores del sistema adviertan sobre la necesidad de regular estas prácticas. Posteriormente, se sumó a esta necesidad de regular, la de planificar la expansión con una política tendiente a ampliar el acceso a la educación superior en condiciones de gratuidad y con propuestas educativas que preservaran la calidad. Esta corresponde a la segunda alusión, a la expansión planificada por el Estado y en la que se inscribe el PEES.

Ambos temas, el acceso a la ES y la expansión de la ES, así como las reflexiones que se derivan de los diferentes aportes conceptuales mencionados se plasmaron en las dimensiones sustantivas de la evaluación propuesta y se tradujeron en variables e indicadores.

Los productos de este recorrido fueron el análisis logrado acerca del funcionamiento del Programa y el diseño de un proceso evaluativo que lo pudiera abarcar integralmente. Para finalizar se hace foco en tres aspectos: la contribución que se pretendió realizar, algunas condiciones que se consideran necesarias para que una evaluación efectivamente impacte en el funcionamiento del Programa y por último destacar el aporte de este ejercicio a la formación profesional de quien escribe.

La contribución que se pretendió hacer implicó un diseño evaluativo del que se puedan extraer aprendizajes para la mejora, es decir que permita que sus resultados puedan usarse. Se escogió justamente un modelo de evaluación integral, holístico, flexible, formativo y que recupera la voz de los actores. Una pretensión además es que se integre al proceso de gestión del Programa.

Frente a otras opciones este diseño ofrece algunas ventajas. Una de ellas es que no solo permite observar y valorar los resultados del programa, sino también conocer cómo o por qué fueron logrados. Existen otras evaluaciones que pueden decir si un programa tiene resultados o no pero no brindan posibles explicaciones acerca de por qué esto es así, por lo tanto, las contribuciones que pueden realizar para una mejora son más limitadas que las que puede realizar una evaluación como la aquí propuesta.

Esta ventaja en la que hacemos referencia en el primer párrafo proviene de al menos de dos de sus características, por un lado, porque se analizan tanto los procesos como los resultados, por otro lado, porque utiliza un método mixto (cuantitativo y cualitativo). Incorporar el foco en los procesos además del foco en los resultados implica analizar las formas en que se desarrollan las actividades previstas, es decir cómo se dijo anteriormente conocer por qué y cómo ocurren las cosas. En ese sentido, la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas tiene sus ventajas. Estas últimas permiten incorporar las percepciones y opiniones de quienes forman parte del programa (por ende, quienes más lo conocen) acerca de cómo funciona y por qué lo hace de esa manera. Estos actores además pueden contribuir a identificar las dificultades y los obstáculos que se presentan en el desarrollo del Programa y dar pie a las propuestas de mejoras.

Además, se ha mencionado que el diseño prevé la triangulación de la información, es decir, permite comparar a través de diferentes técnicas y fuentes los datos. Esto representa una ventaja en la medida en que de esa manera se aumenta la validez y credibilidad de los hallazgos.

Una pretensión de este diseño evaluativo es que sus hallazgos permitan incorporar mejoras en la implementación del Programa y que por lo tanto sus conclusiones sean efectivamente utilizadas. Otra de sus ventajas entonces es su carácter formativo que permite la utilización de sus resultados.

Recupera la voz de los actores involucrados en el Programa, tanto de quienes trabajan en su implementación, así como de quienes son sus destinatarios. Este atributo no es menor cuando se trata de analizar el funcionamiento de un Programa en un régimen democrático que involucra además la democratización de sus diferentes espacios, puntualmente en este caso, la universidad. Consideramos en ese sentido que una evaluación que da voz a los diferentes actores contribuye a fortalecer esos procesos de democratización, más aún cuando se trata de un Programa que incide en un derecho, la educación superior.

Existen algunas condiciones para que los resultados de una evaluación impacten en la mejora de la política pública, esto es solo si el equipo de gestión acepta y comparte los resultados y está dispuesto a incorporar estas mejoras a su programación, integrando el ciclo de retroalimentación entre los procesos de evaluación y planificación. Comprendiendo a la evaluación y a la planificación como dos procesos continuos y que se complementan, uno mira hacia el futuro y otro hacia el pasado, pero para contribuir en aquella mirada prospectiva. Un aspecto importante a tener en cuenta es que de no existir una programación o plan operativo anual debería incorporarse. Es decir, los cambios que se estimen realizar a partir de las recomendaciones deben ser también parte de esa programación. Por otro lado, se hace preciso el trabajo en forma conjunta con los actores involucrados en el programa en la búsqueda de consensos para la implementación de las modificaciones que deban realizarse a partir del proceso de evaluación. La comunicación de los progresos del Programa y todos los procesos que involucra, incluidas la planificación y la evaluación, deben formar parte de la agenda compartida entre los actores, SE-CPRES, CPRES, universidades (y su comunidad), CIN, SPU, CU, los municipios y las provincias, entre otros.

Por último, en el desarrollo profesional de quien escribe haber realizado este trabajo permitió en términos generales conocer las diferentes perspectivas y modelos desde los que son analizadas las políticas públicas y mejorar la capacidad analítica. En el campo específico contribuyó al desarrollo de nuevas competencias para la planificación y la evaluación de políticas públicas. Poder comprender una política pública desde distintos acercamientos, reconocer y reconstruir los problemas que intenta resolver, identificar los diferentes actores que intervienen en la definición del problema, analizar el contexto de surgimiento, la formulación y la implementación de las estrategias escogidas, y dilucidar la forma en que intervienen las capacidades de las instituciones y la planificación y la evaluación en la política pública. En relación con este último proceso el presente trabajo contribuyó a fortalecer las competencias para reconocer los diferentes tipos de evaluaciones que pueden realizarse según los objetivos que se persigan, diseñar los procesos de evaluación, seleccionar las técnicas más pertinentes para poder relevar y luego valorar la información de la política pública. Asimismo, permitió reconocer la rigurosidad que se requiere para lograr un proceso de evaluación que recupere información significativa para la mejora de la política pública.

ANEXO 1 – Guía de entrevistas

E1.

Entrevista al responsable inicial del diseño y de la implementación del Programa 2009-2013

1. ¿Cuál fue su rol en el Programa de Expansión de la Educación Superior? ¿Qué función ocupaba?
2. ¿Cuál era el contexto en el que emerge el Programa?
3. ¿Quiénes impulsaron el Programa?
4. ¿Cómo se diseñaron los procesos que se encuentran en los documentos? ¿Qué actores era importante incorporar en los procesos y por qué?
5. ¿Cuál era el objetivo del Programa? ¿Qué actividades o acciones se previeron?
6. ¿Qué rol y posición ocupaban la Secretaría Ejecutiva de los CPRES, la SPU, los CPRES, las universidades, los intendentes, el CU?
7. ¿En qué jurisdicciones o municipios se inició?
8. ¿Cómo fue la adhesión al Programa? ¿Qué problemas surgieron en ese sentido? ¿Cómo se fue extendiendo?
9. ¿Cómo funcionó en la realidad el Programa? ¿Algo previsto en la normativa no se implementó? ¿Qué cambios se dieron?
10. ¿Qué información era relevante para el equipo de gestión del Programa en ese momento? ¿Cómo se registraba, en qué niveles y a quienes?
11. ¿Qué mejoras se introdujeron?
12. ¿Se realizaron actividades de seguimiento o evaluación? ¿Quiénes participaban?
13. ¿Qué resultados se obtuvieron hasta el momento en que dejó de estar en su función?
14. En el caso de que se realizara una evaluación del programa ¿Qué le parecería relevante evaluar del programa y por qué?

E2

Entrevista a la Secretaria Ejecutiva de los CPRES período 2013-2015

1. ¿Cuál fue su rol en el Programa de Expansión de la Educación Superior? ¿Qué función ocupaba? ¿En qué período?
2. ¿Cuál era el objetivo del Programa? ¿Qué actividades o acciones se previeron?
3. ¿Qué rol y posición ocupaban los diferentes involucrados tales como la SPU, la Secretaría Ejecutiva de los CPRES, los CPRES, los intendentes, el CIN, las universidades privadas y otros? ¿Cuáles eran sus expectativas en cuanto a la implementación del Programa?
4. ¿En qué jurisdicciones o municipios se inició?
5. ¿Cómo fue la adhesión al Programa? ¿Qué problemas surgieron en ese sentido? ¿Cómo se fue extendiendo?
6. ¿Cómo funcionó en la realidad el Programa? ¿Algo previsto en la normativa no se implementó? ¿Qué cambios se dieron?
7. ¿Qué información era relevante para el equipo de gestión del Programa en ese momento? ¿Cómo se registraba, en qué niveles y a quienes se reportaba?
8. ¿Qué mejoras se introdujeron?
9. ¿Se realizaron actividades de seguimiento o evaluación? ¿Quiénes participaban?
10. ¿Qué resultados se obtuvieron hasta el momento en que dejó de estar en su función?
11. En el caso de que se realizara una evaluación del programa ¿Qué le parecería relevante evaluar del programa y por qué?

E3 y E4

Entrevista a Coordinador de los CRES Villa Dolores y Dean Funes (Universidad Nacional de Córdoba) y a ex Subsecretaria de Grado 2017-2020 (Universidad Nacional de Córdoba)

1. ¿Cuál fue su rol y cuáles son sus funciones en relación con los CRES Villa Dolores y Dean Funes? ¿Desde hace cuántos años que es responsable? ¿Cuándo se crearon?
2. ¿Conoce el origen del Programa de Expansión de la Educación Superior en el cual se enmarcan los CRES?
3. ¿Qué actores involucra o involucró la creación de los CRES? ¿Cuáles eran sus expectativas en cuanto a la implementación del Programa?
4. ¿Qué Carreras, actividades y acciones se previeron para cada CRES?
5. ¿Cómo funcionaron los CRES hasta el día de la fecha? ¿Algo previsto en la normativa no se implementó? ¿Qué cambios se dieron?
6. ¿Qué información es relevante para la Coordinación del CRES? ¿Cómo se registra, en qué niveles y a quienes se reporta?
7. ¿Qué mejoras se introdujeron?
8. ¿Se realizaron actividades de seguimiento o evaluación? ¿Quiénes participaban?
9. ¿Qué resultados se obtuvieron hasta el momento?
10. En el caso de que se realizara una evaluación del programa ¿Qué expectativas tendrían sobre el proceso?
11. ¿Cuáles aspectos consideraría relevantes y que deberían incorporarse a un seguimiento y a una posible evaluación del Programa? ¿Qué actores considera que podrían participar? ¿Qué información o valoración podría aportar cada actor?

E5.

Entrevista a integrante del equipo actual a cargo del Programa- Secretaría Ejecutiva de CPRES

1. ¿Cuál es su función actual en la Secretaría de Políticas Universitarias y cuáles son sus funciones en relación con el Programa de Expansión de la Educación Superior?
2. ¿Cuáles son las acciones previstas en el marco del Programa?
3. ¿Cuáles considera que son los nuevos desafíos considerando la trayectoria del Programa hasta el momento?
4. ¿Cuáles considera que son las expectativas de los diferentes actores sobre el Programa?
5. ¿Cuáles aspectos consideraría relevantes y que deberían incorporarse a un seguimiento y a una posible evaluación del Programa? ¿Qué actores considera que podrían participar? ¿Qué información o valoración podría aportar cada actor?

ANEXO 2 – Antecedentes normativos del Programa

Documento	Contenido
<p>Acuerdo Plenario CIN N° 629/07</p>	<p><i>“(…) existen crecientes demandas de formación de recursos humanos de nivel de la educación superior, planteados a lo largo y lo ancho del territorio nacional, que culminan con proyectos de creación de nuevas universidades; que reconocemos la legitimidad de tales reclamos, por cuanto es fundamental proporcionar igualdad de oportunidades a todos los habitantes de zonas, que no cuentan con oferta universitaria o ésta es insuficiente, lo que provoca migración, desarraigo y desintegración de los núcleos familiares y sociales, con la consecuente pérdida de profesionales formados que puedan coadyuvar al desarrollo local, en todos sus aspectos; que, sin embargo, es tendencia internacional evitar la fragmentación del sistema universitario, lo que se evidencia en la multiplicación de redes y organizaciones regionales, nacionales e internacionales (…)”</i></p> <p><i>“la proliferación de propuestas de nuevas Instituciones Universitarias Nacionales no soluciona la problemática territorial, por cuanto el funcionamiento adecuado de una nueva Institución exige recursos humanos especializados, presupuesto suficiente e infraestructura; esas condiciones, en principio, son difíciles y son el resultado de un proceso de consolidación”</i></p>
<p>Res. ME N° 299/09</p>	<p><i>“(…) la Secretaría de Políticas Universitarias propone la creación del Programa de Diagnóstico y Evaluación para la Expansión de la Educación Superior dirigido a incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso a la educación superior extendiendo la cobertura territorial para la atención de necesidades y demandas de formación superior en orden al desarrollo integral de regiones y localidades, superando las alternativas de fragmentación del sistema, de creación de instituciones sin planificación y proliferación de ofertas basadas solo en la demanda directa”.</i></p> <p><i>“(…) la concreción de la primera etapa de esta experiencia prevista para noviembre del corriente año permitiría contar con la información de base necesaria respecto del estado de la oferta, su distribución territorial, las capacidades desarrolladas en cada región en Educación a Distancia, la sistematización crítica de la experiencia de las instituciones en la gestión de centros y subsedes distantes, por un parte, y la construcción de los consensos necesarios respecto de la modalidad y las pautas de calidad que deberá adoptar el nuevo instrumento de política pública para la expansión del sistema, por otra, de manera que pueda incluirse en el debate por la nueva Ley de Educación Superior en el marco de las políticas de equidad e inclusión que impulsa el Poder Ejecutivo nacional”.</i></p> <p>Como anexo de la Res. ME N° 299/09 se adjunta el Programa incluyendo, antecedentes, criterios generales, finalidad, propósitos estratégicos, objetivos, estrategias y acciones.</p>

ANEXO 3 – Otros documentos

Documento	Contenido
Memoria Descriptiva CRES (2011)	Este documento elaborado por la SE-CPRES menciona las localidades según CPRES en donde avanzaron las gestiones para la creación de CRES y las instituciones intervinientes hasta 2011.
Presentación Informe Programa de Expansión (2011)	Este documento presenta los avances en relación con las capacidades de planificación en los CPRES, en las líneas: ordenamiento de la oferta extraterritorial, construcción de un mapa de la oferta, inventario de los niveles de articulación y asociación para dictado de carreras, diagnóstico de las capacidades de gestión de subsedes distantes y redes territoriales, relevamiento de las capacidades existentes en Educación a distancia y la determinación de áreas de vacancia. Por otro lado, presenta un análisis por CPRES con las posibles localidades en las cuales implementar CRES.

ANEXO 4 – Actores involucrados en el Programa: sus funciones

Actores	Funciones
<p>Ministerio de Educación</p>	<p>Ley de Ministerios N° 22.520</p> <p><i>“ARTÍCULO 23 quáter. - Compete al MINISTERIO DE EDUCACIÓN asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la Educación, y en particular:</i></p> <p><i>1. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL. 2. Entender en la definición de políticas y estrategias educativas, considerando los procedimientos de participación y consulta establecidos en la Ley de Educación Nacional. 3. Entender en el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos en las leyes educativas nacionales y normativa concordante para el Sistema Educativo Nacional, a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos. (...) 12. Entender en la formulación de políticas generales en materia universitaria, en la creación y operación de fondos para la mejora y el fortalecimiento institucional de las Universidades Nacionales, respetando la autonomía de esas instituciones consagrada por la Constitución Nacional. 13. Entender en las acciones inherentes a la formulación de un sistema de Evaluación y Acreditación para la Educación Superior”</i></p> <p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 70. — Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias”</i></p>
<p>Consejo de Universidades</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 72. — El Consejo de Universidades será presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario, y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Serán sus funciones:</i></p> <p><i>a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;</i></p> <p><i>b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley;</i></p> <p><i>c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;</i></p> <p><i>d) Expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta por la vía correspondiente”</i></p>

<p>Consejo Interuniversitario Nacional</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 73. — El Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas.</i></p> <p><i>Dichos consejos tendrán por funciones:</i></p> <p><i>a) Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos;</i></p> <p><i>b) Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley;</i></p> <p><i>c) Participar en el Consejo de Universidades.</i></p> <p><i>Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno”.</i></p>
<p>Consejo de Rectores de Universidades Privadas</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>ARTICULO 73. Ídem punto anterior.</i></p>
<p>Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 10. — La articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región”</i></p> <p>Res. MEYD N° 280/16</p> <p><i>“ANEXO II BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1. Los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR tendrán como objetivo básico promover la articulación de las instituciones de educación superior en el contexto regional, el intercambio y la reflexión conjunta entre dichas instituciones, los representantes de los Estados Provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región. 2. Los Consejos tendrán como función: a) Actuar como órgano de coordinación y consulta del sistema de educación superior en el ámbito regional. b) Examinar las ofertas de educación superior existentes en la región respectiva, identificando las distintas alternativas y opciones de desarrollo eficiente que ellas presenten. c) Designar un representante titular y uno suplente ante el CONSEJO DE UNIVERSIDADES (...) d) Analizar los requerimientos regionales de formación de recursos humanos a nivel universitario y no universitario, de grado y posgrado, proponiendo planes y acciones para satisfacer dichas necesidades. e) Identificar y coordinar la formulación y ejecución de actividades de investigación científica, de desarrollo y transferencia de tecnología, de extensión y de desarrollo cultural en el ámbito de la región. f) Analizar y sugerir políticas de articulación de los distintos niveles educativos a escala regional. g) Realizar actividades de</i></p>

	<p><i>difusión y divulgación referidas al planeamiento de la educación superior. h) Analizar todo otro asunto que el Consejo resuelva en relación a su misión, que sea de interés para el desarrollo regional”.</i></p> <p>“ANEXO III SECRETARÍA EJECUTIVA DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR</p> <p><i>Serán sus funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Asistir a la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS en los temas vinculados con la planificación regional de la educación superior.</i> <i>2. Coordinar las acciones a desarrollar en forma conjunta con los integrantes de los distintos CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.</i> <i>3. Coordinar y articular con los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR las acciones de la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS y de las restantes Secretarías del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES.</i> <i>4. Proponer a la SECRETARIA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS la articulación de acciones en el ámbito de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR con otros Ministerios y/o Secretarías del PODER EJECUTIVO NACIONAL.</i> <i>5. Conducir la gestión de los planes, programas y proyectos que faciliten el desarrollo de las acciones concertadas entre los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES de acuerdo a los lineamientos que fije la SECRETARIA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS.</i> <i>6. Proponer y monitorear las acciones de cooperación interinstitucional tendientes a recabar la información necesaria para la toma de decisiones.</i> <i>7. Elaborar propuestas para la articulación de acciones entre los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR y los demás organismos coordinadores del sistema, así como con otros organismos públicos y privados y asociaciones de instituciones universitarias que funcionen en cada región.</i> <i>8. Elaborar, propuestas relativas a la estrategia de comunicación de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.</i> <i>9. Articular acciones con los equipos técnicos de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, de las instituciones que lo integran y del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES.</i> <i>10. Conducir el análisis, la evaluación y el seguimiento de las acciones que conforman la agenda de cada uno de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR y la Coordinación de Apoyo Técnico creada por Resolución Ministerial N° 146/04”.</i>
<p>Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 46. — La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. y que tiene por funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44:</i> <i>b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen,</i>

	<p><i>conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades:</i></p> <p><i>c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;</i></p> <p><i>d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones”</i></p> <p>Res. ME N° 1366/12</p> <p><i>“El Proyecto Institucional se realizará de acuerdo a los Criterios y Estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Educación con acuerdo del Consejo de Universidades, y deberá ser aprobado por la Secretaría de Políticas Universitarias y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria”</i></p> <p>Res. ME N° 1368/12</p> <p><i>“Dicho proyecto deberá ser avalado por el CPRES y evaluado favorablemente por la CONEAU, mediante un trámite especial, en forma previa a la aprobación final por parte de la SPU. A los fines de la evaluación, el Consejo de Universidades elaborará las pautas y criterios correspondientes”.</i></p>
<p>Universidades e Institutos universitarios</p>	<p>Ley de Educación Superior N° 24.521/95</p> <p><i>“ARTICULO 28. — Son funciones básicas de las instituciones universitarias:</i></p> <p><i>a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social atendiendo a las demandas individuales, en particular de las personas con discapacidad, desventaja o marginalidad, y a los requerimientos nacionales y regionales; (Inciso sustituido por art. 3° de la Ley N° 25.573 B.O. 30/04/2002)</i></p> <p><i>b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnología, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas;</i></p> <p><i>c) Crear y difundir el conocimiento y la cultura en todas sus formas;</i></p> <p><i>d) Preservar la cultura nacional;</i></p> <p><i>e) Extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad”</i></p> <p>Res. ME N° 1366/12</p> <p><i>“Los centros regionales de educación superior se crearán por resolución del Ministerio de Educación y se constituirán a través de la conformación de un consorcio integrado por universidades nacionales y la autoridad local interesada en la creación del mismo (...)”</i></p> <p><i>“Las universidades provinciales pueden integrarse a un CRES de la misma manera que las Universidades Nacionales. La implementación de carreras</i></p>

	<p><i>deberá contar con el consenso de las partes y el financiamiento será a su cargo”</i></p> <p><i>“Podrá eventualmente aceptarse en un CRES la implementación de una carrera por parte de una universidad privada (...) el financiamiento correrá por cuenta de la universidad y no podrá percibir aranceles ni otras tasas de los estudiantes”</i></p> <p>Res. ME N° 1368/12</p> <p><i>“(...) Para encauzar la decisión de implementar un CRES se requerirá el acuerdo de por lo menos dos instituciones universitarias, quienes elaborarán un Proyecto Institucional. Entendiéndose que las universidades y/o institutos universitarios privados podrán participar en forma asociada y/o consorciada entre sí y/o con universidades nacionales adoptando sus iniciativas a los lineamientos de la presente resolución”</i></p>
Municipios	<p>En el marco del Programa de Expansión, firman convenios de cooperación con la SPU para el desarrollo de proyectos e integran los consorcios con las universidades para la implementación de Centros Regionales de Educación Superior.</p> <p>Res. ME N° 1366/12</p> <p><i>“La oferta de carreras y demás actividades académicas iniciales del CRES se establecen en consulta con el Municipio, atendiendo a los programas y prioridades nacionales y regionales (...)”</i></p> <p><i>“El Municipio podrá asociar a la actividad del CRES iniciativas culturales, de capacitación, promoción comunitaria, artísticas, etc. Compatibles con la condición del Centro (...). Podrá financiar actividades académicas e incentivar estudios e investigaciones en acuerdo con las universidades o directamente. No podrá sin embargo, por fuera de los acuerdos que permiten su desenvolvimiento, disponer la implementación de carreras presenciales o a distancia por parte de universidades ajenas al CPRES o de las que lo integran”</i></p> <p><i>“Se invitará al Municipio a contribuir con el sostenimiento del CRES cuando esto sea posible y en aportes que no impliquen la atención de gastos corrientes correspondientes a los Proyectos Académicos”</i></p> <p>Res. ME N° 1368/12</p> <p><i>“La responsabilidad del Centro corresponderá a un consorcio constituido a través de un convenio específico del que participarán dos instituciones universitarias de las cuales, al menos una deberá pertenecer a la región y al que se invitará a participar a estados provinciales, municipios y otros actores locales o nacionales”</i></p>
Provincias	<p>Al igual que los municipios, pueden detectar áreas de vacancia en su territorio e impulsar el desarrollo de proyectos educativos. Las instituciones del subsistema superior no universitario que dependen de las provincias pueden articular con las ofertas del subsistema superior universitario.</p> <p>Res. ME N° 1366/12</p> <p><i>“Las jurisdicciones provinciales podrán participar en el CRES, pueden participar en el consorcio y pueden hacerlo también operativamente a través</i></p>

	<p><i>de sus Institutos de Educación Superior (IES) para los casos de articulación y carreras cortas (...)</i>”</p> <p>Res. ME N° 1368/12</p> <p><i>“La responsabilidad del Centro corresponderá a un consorcio constituido a través de un convenio específico del que participarán dos instituciones universitarias de las cuales, al menos una deberá pertenecer a la región y al que se invitará a participar a estados provinciales, municipios y otros actores locales o nacionales”</i></p>
<p>Otros actores (asociaciones, organizaciones o grupos de personas)</p>	<p>No tienen funciones, se trata de grupos que demandan al municipio (o impulsan) el establecimiento de instituciones, sedes, subsedes, localizaciones o CRES en sus comunidades.</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio, J., & Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2016). *Problemas de gestión en el Estado argentino: Algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica*. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación.
- Aranciaga, I., & Juarros, F. (2014). Territorialización de la Educación Superior. Los primeros Centros Universitarios Regionales en la Patagonia Austral. *Revista del IICE*, 36, 21-30. <https://doi.org/10.34096/riice.n36.2215>
- Bamberger, M. (2012). Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto. *Notas sobre evaluación de impacto*, 1-42.
- Bañon, R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial.
- Bertranou, J. (2013). *Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina*. 2(4), 11-39.
- Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. 4, 37-59.
- Carden, F., & Alkin, M. C. (2016). Raíces de la Evaluación: Una perspectiva internacional. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF.
- Chiroleu, A. (2018). De la expansión de oportunidades al derecho a la universidad: Un recorrido de un siglo desde la óptica de la representación social. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), 27-36.
- Cohen, E., & Martínez, R. (2018). *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*.
- CONEAU. (2016). *Evaluación institucional: Criterios y procedimientos para la evaluación externa*. CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria,.
- De Piero, S. (2012). *LOS AÑOS KIRCHNERISTAS: RECENRALIZAR AL ESTADO*. 30, 11.
- Durston, J., & Miranda, F. (2002). *Experiencias y metodología de la investigación participativa*. CEPAL.
- Estévez, A., & Esper, S. (2009). *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas*. 5.
- Etzioni, A. (1992). La exploración combinada: Un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior: Un desafío mundial* (1. ed). Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Feldfeber, M. (2018). *Programa Política e Instituciones Educativas. Segundo cuatrimestre de 2018*. http://politicaseinstitucioneseducativas.sociales.uba.ar/?page_id=132
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2019, octubre). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.

- García de Fanelli, A. M. (2006). Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: La evaluación de su calidad y pertinencia. *Acta 236*. SEMINARIO INTER-CPRES.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica* (Segunda edición). Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Guadagni, A. (2020). *Panorama de la educación argentina: La educación y el capital humano en el siglo XXI*. <http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/9150>
- Guadagni, A., Lima, G., & Boero, F. (2019). *Tenemos más estudiantes universitarios, pero menos graduados que Brasil y Chile*. Universidad de Belgrano-Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA).
- Hamilton, K. & World Bank. (2009). *¿Dónde está la riqueza de las naciones?: Medir el capital para el siglo XXI*. Banco Mundial : Mayol ediciones.
- Huertas, F. (1993). *El método PES. Planificación estratégica situacional. Entrevista a Carlos Matus*. Altadir.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (Eds.). (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* (1. ed). Univ. Nacional Arturo Jauretche.
- Krotsch, P. (2006). *Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones aulicas, centros distantes: La evaluación de su calidad y pertinencia*. SEMINARIO INTER-CPRES.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*.
- Leiva Lavalle, J. (2010). *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. CEPAL.
- Lindblom, C. (2003). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), & M. Bojalil (Trad.), *Antología II. La hechura de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa.
- Madoery, O. (2015, junio). Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 62, 5-38.
- Marano, G. (2010). ¿Hacia una universidad pulpo? La apertura de sedes: Expansión, tramas políticas y mercado universitario. *Revista Argentina de Educación Superior*, 2, 10-36.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*.
- Matus, C. (2007a). *Adiós Señor Presidente*. Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones de UNLA.
- Matus, C. (2007b). *MAPP Método Altadir de Planificación Popular* (1 ed.). Lugar Editorial.
- Montero, M. (2006). *Hacer para transformar: El método en la psicología comunitaria* (1. ed., 1 reimpr). Ed. Paidós.
- Muller, P., Jolly, J. F., & Vargas, C. Z. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2005). *Evaluar para la Transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Pardo, I., & Moreno, M. (2011). El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado: Una experiencia en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales [en línea]*, 24(28), 105-125.

- Paviglianiti, N. (1993). *Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, C. (2012). La expansión de la educación universitaria: Políticas y lógicas. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi (Eds.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: Continuidades, rupturas, complejidades*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Picciotto, R. (2016). La independencia de la evaluación en las organizaciones. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF.
- Sabatier, P. A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. 24(2), 147-156.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En *Teorías del proceso de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Saforcada, F., & Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: Del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*, 32(115), 287-304. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200003>
- Sotelo Maciel, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 43-63.
- Stake, R. E. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares* (Vol. 10). Graó.
- Suasnábar, C. (2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: A propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. *Propuesta Educativa*, 50, 39-62.
- Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2016). *Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina*. , 27 (3), 81–104. 27(3), 81-104.
- Tamayo Sáez, M. (1997). Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas. En *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad.
- Tapella, E. (2006). *Sistematización de Experiencia Gestión local del desarrollo desde un enfoque territorial en Nazareno*. Salta, Argentina. Informe Final. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Tapella, E., & Rodríguez Bilella, P. D. (2014). Evaluación y aprendizaje desde la práctica: La sistematización de experiencias. *Knowledge Management for Development*.
- Tapella, E., Rodríguez Bilella, P., Sanz, J. C., Chavez-Tafur, J., & Espinoza Fajardo, J. (2021). *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*. Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval).
- Tavela, D., & Catino, M. (2018). *Áreas de vacancia, vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario: Una herramienta para abordar la expansión de la educación superior en territorio*. Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación. Ministerio de Educación de la Nación.
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 16, 41.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Ed.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa* (1. ed). Gedisa Ed.

- Vedung, E. (2010). *Four Waves of Evaluation Diffusion*. 16(3), 263-277.
<https://doi.org/10.1177/1356389010372452>
- Vedung, E. (2016). Investigación de la evaluación. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. (pp. 267-304). CAF.
- White, H., Sabarwal, S., & de Hoop, T. (2014). *Ensayos controlados aleatorios*. Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Zelaya, M. (2014, octubre 29). *La expansión universitaria en la Provincia de Buenos Aires en las últimas décadas: Políticas, actores y territorio*. I ENCUENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN, Tandil, Argentina.

- **Anuarios estadísticos**

- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2013). Anuario Estadístico Educativo 2013. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2014). Anuario Estadístico Educativo 2014. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2015). Anuario Estadístico Educativo 2015. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2016). Anuario Estadístico Educativo 2016. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2017). Anuario Estadístico Educativo 2017. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2020). Anuario Estadístico Educativo 2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) (2020). Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2018-2019_sistema_universitario_argentino_-_ver_final_1_0.pdf
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Sistema de Consulta de Estadísticas Universitarias (SCEU) en estadisticasuniversitarias.me.gov.ar
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2010). Anuario Estadístico Educativo 2009. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2014). Anuario Estadístico Educativo 2013. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2015). Anuario Estadístico Educativo 2014. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2016). Anuario Estadístico Educativo 2015. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>
- Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) (2017). Anuario Estadístico Educativo 2016. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) (2018). Anuario Estadístico Educativo 2017. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) (2019). Anuario Estadístico Educativo 2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) (2020). Anuario Estadístico Educativo 2019. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios>

- **Normativa**

Leyes, decretos y resoluciones

Ley N° 24521/1995 “Ley de Educación Superior” (modificada por Ley N°27.204/2015)

Ley N° 26206/2006 “Ley de Educación Nacional”

Ley N° 27.204/2015 “Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”

Ley 22.520—Infoleg. (s. f.). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

Decreto N° 29.337/1949

Decreto N° 506/1993

Decreto 1032/13 Provincia de Buenos Aires “Creación de Programa Centro de Desarrollo Universitario Regionales”

Decreto N° 455/97

Decreto N° 1047/99

Resolución MCyE N° 1618/1993

Resolución ME N° 1671/2006

Resolución ME N° 1180/07

Resolución N° 299/09

Resolución N° 1366/12

Resolución ME N° 1368/12

Resolución Ministerial N° 602/95

Resolución MEYD N° 280/16

Resolución ME N° 3117/2017

Acuerdos y dictámenes de organismos

Acuerdo Plenario CIN N° 629/07

Acuerdo Plenario CIN N° 802/11

Acuerdo Plenario CU N° 104/11

Estatuto del Consejo Interuniversitario Nacional (Texto ordenado por Acuerdo Plenario N° 1055/18). Disponible en: <https://www.cin.edu.ar/descargas/estatuto.pdf>

Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias. Décimo Segundo Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior. Consejo Nacional de Educación Superior. Año 1998

- **Documentos**

Memoria Descriptiva CRES I. Elaborado por la SE-CPRES, año 2011.

Presentación Informe Programa de Expansión (2011). Elaborado por la SE-CPRES, año 2011.

Presentación Informe de implementación del Programa de Expansión 2012-2015; 2016-2019. Elaborado por la SE-CPRES, año 2020.

Contratos-programa firmados en el marco del Programa de Expansión de la Educación Superior.

Proyectos Institucionales presentados por las universidades para el desarrollo de Centro Regional o expansión territorial.

Presupuestos de cada contrato-programa periodo 2012-2015.

Planilla de seguimiento del presupuesto elaborada por la SE-CPRES que sistematiza la información de todos los contratos programa 2013-2015.

Informe carrera Constructor Centro Regional de Educación Superior Villa Dolores, Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Universidad Nacional de Córdoba. Año 2020. Consultado: 29-09-2020. Disponible en:

https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Informe_Constructor_Villa%20Dolores%20copi_a.pdf

- **Entrevistas realizadas:**

Carlos Pérez Rasetti (Ex Secretario Ejecutivo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior período 2006-20012)

Florencia Giri (Ex integrante del equipo técnico de la SE- CPRES y Secretaria Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior período hasta 2015)

Daniel Pedrotti (actual Coordinador académico de los CRES Villa Dolores y Deán Funes- Universidad Nacional de Córdoba)

Maria Cristina Castillo (Ex Subsecretaria de grado de la Universidad Nacional de Córdoba a cargo de las actividades de los CRES Villa Dolores y Deán Funes período 2017-2020)

Se estableció comunicación vía mail con la Secretaria Ejecutiva de los CPRES período 2016-2019, Magalí Catino.