



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



ANÁLISIS DEL ENES COMO UN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR



AUTOR

JAZMÍN GABRIELA CÁRDENAS CÁRDENAS

AÑO

2017



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DEL ENES COMO UN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN PRESENTADO EN CONFORMIDAD CON LOS  
REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

DR. JOSÉ LUIS FUENTES SANTACRUZ

AUTOR

JAZMÍN GABRIELA CÁRDENAS CÁRDENAS

AÑO

2017

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

---

José Luis Fuentes Santacruz

1002528469

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

---

Nelson Germán Nogales González

1754346599

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

---

Jazmín Gabriela Cárdenas Cárdenas  
1723837124

## AGRADECIMIENTOS

A la vida y a Dios, por permitirme estar aquí hoy.

A mis padres, Holguer y Cecilia, a mi hermano, Alexis, y a mi querida abuela Lidia. Por creer en mí, por impulsarme a ser mejor cada día y por ser una fortaleza en mi vida.

A Ramón, por esa esa persona especial e incondicional en todo momento.

## DEDICATORIA

A todo aquel que considera  
a la educación como el  
camino para construir un  
mundo más justo.

## **RESUMEN**

La situación del acceso a la educación superior en el Ecuador es digna de ser estudiada en la academia dado las múltiples transformaciones que ha experimentado la misma en los últimos años. En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo analizar, a través de la teoría del neo institucionalismo, la aplicación de los diferentes instrumentos que son utilizados en políticas públicas, y en este caso, en la relacionada a la educación superior. En definitiva, se concluye que la nueva Política de Educación Superior implementada a partir de 2010, consiste en un nuevo sistema centralizado que regula y controla, desde el aparato estatal, el ingreso a una Institución de Educación Superior Pública, y que hasta la actualidad, sigue modificándose.

## ABSTRACT

The situation of access to higher education in Ecuador is worthy of being studied in the academy, due to the many transformations that it has undergone in recent years. In this sense, the present study aims to analyze, through the theory of neo institutionalism, the application of the different instruments that are used in public policies, and in this case, related to higher education. In short, it is concluded that the new Higher Education Policy (*Política de Educación Superior*) implemented since 2007, consists of a new centralized system that regulates and controls, from the state apparatus, admission to an Institution of Higher Public Education, and that until today, continues being modified.

# Índice de Contenido

<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Marco Teórico.....</b>	<b>3</b>
2.1. El institucionalismo en sus inicios.....	3
2.2. Críticas al Institucionalismo tradicional .....	5
2.3. ¿Cómo funcionan las instituciones? .....	7
2.4. El Nuevo Institucionalismo y el análisis de políticas públicas.....	8
2.5. Instrumentos en Políticas Públicas.....	13
<b>3. Análisis del Caso.....</b>	<b>17</b>
3.1. La Educación Superior en el Ecuador antes del 2000 .....	18
3.2. Analizando la Educación Superior en el Ecuador a través de sus instrumentos .....	24
3.2.1. La Política de Educación Superior en el Ecuador desde el 2000 hasta el 2006 .....	24
3.2.1.1. Autoridad.....	25
3.2.1.2. Organización .....	26
3.2.1.3. Información .....	29
3.2.1.4. Tesoro .....	29
3.2.2. La Política de Educación Superior en el Ecuador desde el 2007 hasta el 2016 .....	32
3.2.2.1. Autoridad.....	33
3.2.2.2. Organización .....	34
3.2.2.3. Información .....	38
3.2.2.4. Tesoro.....	38
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>41</b>
<b>5. Referencias .....</b>	<b>43</b>

## Índice de Tablas

Tabla 1 : Análisis de los instrumentos en la Política de Educación Superior Periodo 2000-2006.....	25
Tabla 2: Análisis de los instrumentos en la Política de Educación Superior Periodo 2007-2016.....	32

## 1. Introducción

De manera general, se entiende a una política pública como la forma en la que un gobierno ejerce control sobre sus representados o sobre un determinado grupo. Pero también, en miras de orientar las relaciones entre los que gobiernan y los gobernados, se habla de la instrumentación de la acción pública, en donde una herramienta o dispositivo técnico y social, denominado instrumento, se implementa para resolver las problemáticas por las que fue creada determinada política pública (Lascoumes y Le Galès, 2007). Por ejemplo, una política pública imprescindible en cualquier escenario de discusión es la relacionada al tema de la educación, y más específicamente el acceso a la educación superior.

Sin irnos muy lejos, en Latinoamérica persisten aún un conjunto de problemas relacionados a este asunto. Cuestiones como la continuidad de políticas públicas aplicadas desde los 90 durante la época neoliberal, las desigualdades sociales y económicas, los mínimos esfuerzos por una plena inclusión en la educación superior, la difícil inserción de los graduados en la estructura ocupacional, el desarrollo de procesos de evaluación institucional sin mejoramiento de la calidad educativa o la producción de conocimiento alejado de las necesidades nacionales y regionales (Chiroleu, 2011), se encuentran en el centro del debate al momento de decidir cuál debería ser la respuesta más adecuada de los gobiernos para garantizar una educación superior de calidad y su acceso universal.

En este contexto, a raíz de la llegada del Presidente Rafael Correa al Ecuador en 2006, una de sus más grandes propuestas fue, precisamente, reformar por completo el sistema educativo ecuatoriano. Este rediseño general de la política de educación apuntó especialmente a la educación superior e incluyó varios aspectos como cambiar las dinámicas de evaluación y aseguramiento de calidad, incluir nuevos programas de financiamiento, evaluaciones periódicas del cuerpo docente, entre otras. Parte de este rediseño también fue el modo de acceso a la educación superior para obtener un cupo en dichas instituciones.

Así, en 2010, se adoptó la Ley Orgánica de Educación Superior en el Ecuador, misma que permeó el marco jurisdiccional para la creación de la Secretaría de Educación Superior de Ciencia y Tecnología (SENESCYT) y una de sus entidades que hoy por hoy ha sido ampliamente criticada: el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (SNNA). En este marco, se implementó el Examen Nacional de Educación Superior (ENES) como un mecanismo para regular el acceso a la educación superior y hacer efectivo el derecho a la educación pública gratuita que el Estado Ecuatoriano contempla e intenta garantizar.

En este sentido, el trabajo se divide en dos secciones: La primera corresponde a un recuento histórico y se analiza la evolución de la educación superior desde el nacimiento de la República del Ecuador hasta el año 2000. La segunda se divide a su vez en dos subsecciones y corresponde a un análisis neoinstitucional, a través de la tipología NATO (Hood, 2007) de las herramientas que se utilizan dentro de dos periodos de tiempo definidos: en la Política de Educación Superior del 2000 al 2006, y en la política de Educación Superior del 2007 al 2016. Lo que se pretende es entender cuáles fueron las motivaciones que existían detrás de la creación de cada una de las herramientas que se utilizaron para ejecutar la política, y más específicamente para analizar el paso de un sistema de libre ingreso hasta la implementación de un examen de ingreso a la educación superior en el Ecuador.

## **2.Marco Teórico**

### **2.1. El institucionalismo en sus inicios**

La ciencia política nace con el estudio de las instituciones. Siglos atrás, autores como Hobbes, sostenía que era imperioso la creación de instituciones lo suficientemente bien consolidadas para orientar a los individuos hacia mejores propósitos. Por otro lado, John Locke concebía el desarrollo de instituciones políticas desde un enfoque más contractual, mientras que Montesquieu consideraba que lo que hacía falta era más equilibrio entre las diferentes estructuras políticas existentes, dado que él se encaminaba a desarrollar las bases de la teoría de separación de poderes (Hooker, 1965; Montesquieu, 1989, Fontana, 1994, Rohr, 1995; citado en Peters, 1999, p. 16). Si bien, estos autores diferían en la manera en la que se debían considerar a las instituciones, al final, hacían alusión a un mismo discernimiento concebido más tarde por Guy Peters: “el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones” (1999, p. 16).

Entre los primeros pensamientos de la vida política se encuentra el “análisis de instituciones gubernamentales para estructurar el comportamiento de los individuos, tanto gobernantes como gobernados, con miras a mejores fines” (Peters, 1999, p. 16). Si bien, el reconocimiento de la ciencia política como una disciplina académica separada de la filosofía, la sociología o la economía data a finales del siglo XIX (Eckstein, 1963, pp. 10-11; Peters, 1999, p. 16); en ese entonces, las formulaciones académicas de ciencia política se centraban ya en cuestiones institucionales y normativas o de tipo formal-legal, donde los investigadores analizaban principalmente aspectos formales de los sistemas de gobierno y estudiaban, por ejemplo, las constituciones de los países para entender su vida política, o la estructura y funcionamiento de las instituciones políticas para ofrecer mejoras que vayan acorde a los objetivos del sistema político en el que estaban inmersas (Peters, 1999, p. 17; Rhodes, 1995, p. 54). Siguiendo esta línea, Peter Johnn establece que los padres fundadores de la ciencia política trataban a las instituciones como un aspecto clave y valioso en la

vida pública (2012, p. 29). La importancia del estudio de instituciones se veía reflejada en trabajos clásicos de teoría política, como por ejemplo los estudios de Tocqueville (Madison et al., 1788, citado en John, 2012, pp. 29-30).

Una de las principales características del institucionalismo clásico, o del “viejo institucionalismo” como lo denomina Peters, es el estudio de la ley y el papel que cumple la misma en la actividad gubernamental (1999). Por ello, Rhodes señala que si existe un objeto de estudio propio de los politólogos, es “la estructura política de tipo formal-legal” (1995, p. 54). Así pues, el institucionalismo se fue posicionando como un enfoque teórico dominante dentro de la ciencia política, sobre todo en países como Estados Unidos, donde sus académicos se dedicaron a analizar el rol de las instituciones formales de gobierno o Gran Bretaña, donde se le otorgaba mayor énfasis al estudio del Estado (p. 53; Peters, 1999, pp. 17-18). Ante ello, Graham Wallas se lamentaría que en aquella época los académicos prestaran más atención a las instituciones y no al análisis del hombre (1948, p. 14).

En este contexto, la ley era considerada como una institución formal de gobierno que imponía reglas y valores estructurados a la sociedad; a su vez, el gobierno, era el encargado de velar por el cumplimiento de dichas leyes a través del uso de instituciones políticas. Es decir, la índole institucional permeaba la acción gubernamental, o dicho de otro modo, influenciaba notablemente el modo en que se debía ejercer poder político en la sociedad para controlar el comportamiento de sus individuos. Siguiendo la misma línea, Michael Oakeshott planteó que las instituciones políticas enuncian diferentes maneras sobre cómo deberían orientarse las relaciones políticas y por tanto tienden a poseer un carácter estrictamente normativo (1962). Estas formulaciones demuestran el gran interés que existía por estudiar las instituciones formales de gobierno, lo que más tarde se traduciría en que la ciencia política se dedique al estudio del Estado, la denominada ciencia del Estado o *Staatswissenschaft* (Peters, 1999, p. 19-20; Rhodes, 1995, p. 67).

Se ha explicado pues y de manera muy sintetizada, el surgimiento de un enfoque muy influyente dentro de la ciencia política: el institucionalismo. El mismo, es conocido como institucionalismo clásico o tradicional. Guy Peters considera, por ejemplo, que existen cinco supuestos dominantes dentro del mismo: el legalismo, que busca explicar el comportamiento de los gobiernos a través de sus leyes; el estructuralismo, que considera como determinantes a las estructuras políticas de gobierno; el holismo, puesto que se analizan los sistemas políticos en su integridad para poder entenderlos; el historicismo, donde se enfoca en el contexto cultural y socioeconómico en el que son creadas las instituciones; y un análisis normativo, dado que se relacionan los aspectos descriptivos con un concepto positivo de lo que es un gobierno (1999, p. 20-26). A su vez, Rhodes identificó que la metodología usada por el institucionalismo tradicional poseía un carácter “institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo” (1995, p. 54).

Aun cuando la orientación institucionalista poseía gran aceptación en el campo de la ciencia política, la misma comenzó a ser criticada, sobretodo, por la metodología empleada. Así explica Peters que “a pesar de la profundidad de su percepción y de su riqueza descriptiva, la antigua bibliografía institucionalista carece [...] de las aspiraciones y motivaciones teóricas que hoy vinculamos con las ciencias sociales” (1999, p.15). Existía poco interés por el tipo de metodología empleada y la misma consistía en el trabajo que hacía un observador para lograr comprender de una manera más precisa el universo político que le asedia (Rhodes, 1995, 54; Peters, 1999, p. 15). Es decir, se comenzó a cuestionar la manera en que se producía ciencia y los métodos que se usaban para conseguir dicho fin.

## **2.2. Críticas al Institucionalismo tradicional**

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, la ciencia política empezó a alejarse de su enfoque de investigación institucionalista para centrarse en dos nuevas orientaciones teóricas: el conductismo y la teoría de la elección racional. Ambas

escuelas poseen una metodología individualista y se preocuparon por el desarrollo de una teoría y una metodología, con un enfoque sistémico y un carácter antinormativo. Si bien, todo este cambio surgió como una respuesta para darle un mayor grado de científicidad y objetividad a la ciencia política, también se dio por la búsqueda de un uso más estricto de métodos de investigación, que en ese entonces parecía imposible desde un enfoque institucional (Peters, 1999, 14-27). Aun cuando existió este momento de desconocer el análisis institucional de la vida política en las ciencias sociales, más tarde, se dio un retorno al mismo, pero este regresó con reformas para subsanar los vacíos que presentaba el institucionalismo clásico. El resultado de esta reforma fue el neo institucionalismo, “con muchas características de la versión anterior para entender la política, pero también con diversos aportes teóricos y empíricos” (Peters, 1999, p. 13-14).

Para entender la razón de ser del nuevo institucionalismo, primero es importante analizar brevemente cómo estas dos revoluciones, la conductista y la de la elección racional, forjaron el camino que dio origen a esta nueva escuela en la ciencia política. “Para comprender a los nuevos institucionalistas es preciso, no sólo que comprendamos a los viejos institucionalistas, sino que además entendamos las escuelas de pensamiento que surgieron en el intervalo entre los dos momentos que uno y otro movimiento florecieron” (Peters, 1999, p. 27)

En cuanto a la revolución conductista, su mayor preocupación fue la elaboración de una teoría en ciencia política. Lo que buscó fue dejar de lado meras descripciones de las realidades políticas de los países, para más bien centrarse en explicar los fenómenos sociales a través de teorías generales que puedan ser aplicadas a varios casos. A medida que se iba desarrollando el conductismo, no podemos dejar de lado el hecho de que la misma logró su cometido gracias a los aportes de la elección racional. No se buscaba únicamente entender por qué el ser humano actúa de la manera que actúa en base a sus características psicológicas o sociales, sino que también se debía tomar en cuenta las motivaciones o cálculos económicos que lo empujaban a realizar una acción por

sobre la otra (Peters, 199, p. 27-29). Al respecto, Anthony Downs consideró, por ejemplo, que los políticos podrían maximizar sus preferencias al buscar ser reelegidos, por tanto, las políticas gubernamentales así como el accionar de los partidos debían actuar como los medios para conseguir dicho fin y dejar de ser el último fin de la política (1957).

Se buscaba que la ciencia política adopte una tendencia más sistemática al momento de recopilar evidencias de análisis. En este sentido, tal como en las ciencias exactas, se debía someter a prueba las hipótesis planteadas y por tanto se requería de estudios estadísticos y matemáticos (Peters, 1999, p. 29). Así, para el conductismo dejó de ser importante el análisis de instituciones formales y optó por investigar el comportamiento de los gobiernos. Mientras que la elección racional veía con más agrado el estudio institucional y aplicaba sus modelos tanto al comportamiento individual como colectivo del ser humano; no consideraba que las instituciones cumplieran un rol significativo en la determinación de las preferencias de los individuos, sino que eran simples medios. En general, el análisis político se centraba en como “la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas” (p. 32).

### **2.3. ¿Cómo funcionan las instituciones?**

Antes de adentrarnos a entender el neo-institucionalismo, es preciso comprender las diferentes formulaciones que se han hecho sobre el concepto de una institución. Hall establece que las instituciones pueden ser consideradas como “reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidad del sistema de gobierno y de la economía.” (1986, p. 19-20). Acorde a March y Olsen, las instituciones son “un conjunto de reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de relaciones entre roles y situaciones” (1989, p. 21-26). Así también, North propone que las instituciones pueden ser consideradas como aquellas limitaciones que el propio ser humano se plantea y que conforman su comportamiento, o dicho de otro modo, las

“reglas de juego en una sociedad” (1990). En esta misma línea, Peter John establece que una institución consiste en una serie de prácticas, formales e informales, determinan como debe operar un sistema político. E incluyen un conjunto de reglas, leyes, procesos que son centrales para cualquier sistema político, pues dividen los poderes y las responsabilidades entre las organizaciones públicas, también confieren derechos, imponen obligaciones y hasta tienen la capacidad de incluir o excluir actores políticos o grupos de interés en la toma de decisiones públicas (2012, p. 29).

Por otro lado, algunos autores han preferido expresar lo que no son las instituciones. Al respecto, Immergut afirma que las instituciones no determinan el comportamiento, simplemente proveen un marco de acción que ayuda a vislumbrar las motivaciones de los actores cuando optan por una determinada decisión (1998). Mientras que otros autores sostienen que las instituciones no tienen nada que ver con la acción, y más bien son manifestaciones simbólicas que expresan las necesidades de legitimación de un grupo social (Meyer y Rowan, 1977).

Finalmente, Peters considera que las instituciones pueden ser definidas por las políticas públicas bajo las cuáles se las crea. “Decir que las instituciones políticas hacen o influyen las políticas públicas es a la vez decir los que las instituciones son” (2016, 58). Bajo este concepto, y a pesar de existen varias formulaciones conceptuales sobre lo que es o no es una institución, podemos argumentar que estudiar a las instituciones también nos permite hacer un análisis de las políticas públicas, y para dicho fin, el neo institucionalismo nos ofrece un marco teórico bastante útil.

## **2.4. El Nuevo Institucionalismo y el análisis de políticas públicas**

Hasta ahora, hemos analizado la influencia que tuvieron dos corrientes de pensamiento que nacieron a partir de la segunda mitad del siglo XX y que dejaron de lado el análisis institucional en la ciencia política (Peters, 2005, pp. 12-13).

Sin embargo, fue precisamente la enorme aceptación de estas dos escuelas, la razón de ser del nuevo institucionalismo. Para hablar al respecto, no podemos dejar de mencionar a James March y Johan Olsen, quienes son considerados como los padres de esta escuela de pensamiento. Ellos fueron los pioneros en argumentar que la ciencia política había perdido su rumbo, y si bien no buscaban regresar al *statu quo ante*, sí señalaron que era necesario revalidar ciertas formulaciones del viejo análisis institucional. Estos autores consideraban que los valores de un análisis político se estaban centrando en metodologías individualistas y utilitarias, donde sus formulaciones no eran capaces de resolver cuestiones más inherentes a la vida política, ya que “no podían integrar la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante (Peters, 1999, pp. 33-45).

De esta manera, se forjó un nuevo pensamiento con el objetivo de esclarecer el rol que poseen las instituciones como medios para alcanzar determinados objetivos políticos y sociales y en oposición a varias perspectivas reduccionistas que trataban de explicar la existencia de organizaciones políticas a través de factores no políticos (Hall y Taylor, 1996, p. 5; Lane, 1990, p. 32). Así, para los años ochenta las instituciones volvieron a tomar un papel central en el estudio de políticas públicas, sobretodo porque los neo-institucionalistas no sólo reclamaron el hecho de que las instituciones son importantes para la vida pública, sino “porque consideraron que las mismas poseen un efecto más general y sistemático en la política, en las elecciones, en la manera de hacer lobbying, y en otras actividades, de manera que todo el proceso de creación de políticas debería ser caracterizado como institucional” (Jhon, 2012, p. 30, traducción propia)

A medida que surgió este enfoque, se desarrollaron también diferentes aproximaciones sobre el papel que debe cumplir o cumplen las instituciones en la vida política. March y Olsen, en su artículo titulado “Nuevo Institucionalismo: Factores Organizacionales en la Vida Política”, sostienen que el nuevo institucionalismo consiste en “una estrecha serie de desafíos para el

pensamiento teórico contemporáneo en la ciencia política, un pequeño conjunto de ideas relativamente técnicas de valioso interés para los estudiantes profesionales de la vida política” (1984, p. 736 ).

Imaginar al neo institucionalismo como una única escuela de pensamiento también puede ser un grave error. Peter Hall y Rosemary Taylor consideran que el desarrollo del nuevo institucionalismo no implica la existencia de una única ola de pensamiento, sino más bien de tres diferentes escuelas, cada una de las cuales se considera a sí misma como un “nuevo institucionalismo”. Ellas son: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico (1996, p. 2-3). El institucionalismo histórico nace en respuesta a la teoría estructural-funcionalista que dominaba la ciencia política en los años sesenta y setenta. Ellos sostienen que es la manera en que se organizan institucionalmente las estructuras política y económica, lo que permite entender por qué se privilegian unos intereses por sobre otros, dado que el conflicto por recursos escasos entre grupos rivales se encuentra en el centro de la política. Así, ellos desarrollan una explicación de por qué y cómo importan las instituciones en la vida política. Consideran a las instituciones como “aquellos procesos, rutinas, normas formales e informales que se encuentran inmersas en la estructura organizacional del gobierno o de su política económica” (Hall y Taylor, 1996, p. 8). Por tanto, las instituciones proporcionan modelos morales o cognitivos para la interpretación y la acción. Don el individuo está inmerso en un mundo de instituciones, compuesta por símbolos, rutinas, guiones que le proveen de modelos para su propia interpretación o de la situación en la que se encuentre (Hall y Taylor, 1996, p. 10).

La segunda escuela, el Institucionalismo de la Elección Racional. Estos académicos analizaron aspectos como “la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y los costos de transacción para el funcionamiento y desarrollo de las instituciones” (Hall y Taylor, 1996, p. 11), es decir, adaptaron un enfoque más económico del funcionamiento de la sociedad. Sostienen que los actores poseen un conjunto fijo de preferencias o gustos y se

comportan completamente instrumentalmente para maximizar el logro de estas preferencias, lo que presupone cálculo (Hall y Taylor, 1996, p. 12).

Por último, y en el que nos queremos enfocar para fines de este trabajo, está la escuela del nuevo institucionalismo Sociológico. La misma surge del subcampo de la denominada teoría de organización y presenta tres diferentes maneras de analizar las instituciones. El primer enfoque define a las instituciones no sólo como reglas o procedimientos formales, sino también como un conjunto de símbolos que otorgan unos marcos de significado para guiar el comportamiento humano y rompe con las divisiones entre instituciones y cultura. El segundo enfoque está más centrado en una aproximación cultural para entender la relación entre las instituciones y el actuar de los individuos (Hall y Taylor, 1996, p. 16-17).

Finalmente, el tercer enfoque del nuevo institucionalismo en sociología se preocupa por explicar “cómo se originan y cambian las prácticas institucionales” (Hall y Taylor, 1996, p. 16). Estos investigadores argumentan que las organizaciones adoptan una nueva práctica institucional porque buscan aumentar la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otras palabras, “las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales específicas porque estas últimas son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio” (Hall y Taylor, 1996, p. 17). A partir de este postulado, notamos cómo esta escuela se preocupa también por aspectos como la acción pública, la misma, puede ser entendida como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1996, p. 27). Lo que se busca pues es estudiar a la acción pública, porque el Estado no ha desaparecido, la autoridad sigue presente al momento de formular una política pública, sigue siendo el actor principal, pero también existen otros actores que ejercen una influencia notable. Al respecto Thoening establece que “en primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera

pública sólo representa una de las posibilidades. En tercer lugar, la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato” (1996, p. 31). Es decir, en la interacción de gobierno hay una interacción entre actores y precisamente eso es lo que le interesa al institucionalismo sociológico, es una manera entender la acción pública.

Ahora bien, ¿qué es una política pública? Al respecto, Peter John considera que el aporte que realiza el análisis de políticas públicas a la academia, es que el mismo abarca el funcionamiento del sistema político en su conjunto, ya sea en una comunidad, ciudad, Estado-nación, etc., o a través de éstos (2012, p.1, traducción propia,). Así, sus investigadores examinan la toma de decisiones públicas con el objetivo de entender qué acciones específicas surgen del ámbito político, donde se considera cómo cada elemento empleado en la formulación de una política pública causa determinado producto o resultado. (John, 2012, p.1-2, traducción propia). En este sentido, “una política pública es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades” (Fontaine, p. 29). No obstante, al momento de referirnos a un problema público, dicha concepción puede cambiar y traducirse de manera general en lo que dice Dye, como todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (2011: 1). Pues es en ese momento donde un gobierno decide qué asuntos le interesa priorizar y sobre que otros simplemente no tomará ninguna acción. Pero también, una política pública puede ser entendida como la forma de intervenir de la autoridad en un problema público (1996, p. 32) y esa forma de actuar es la que nos interesa analizar.

De este modo, se puede argumentar que en las políticas públicas se visibiliza la acción pública y por ello es importante realizar un análisis de política, , donde el neoinstitucionalismo sociológico nos proporciona un marco conceptual bastante útil para lograr explicar el cómo funcionan y cómo aparecen las políticas públicas, pues el mismo permite analizar cómo juegan los diferentes actores al momento que una autoridad va a tomar una decisión sobre un aspecto público,

se puede ver el papel de las instituciones en la elaboración de las políticas públicas, y a través de las mismas, se puede ver en la ejecución de los instrumentos.

## **2.5. Instrumentos en Políticas Públicas**

Existen varias metodologías para analizar las políticas públicas, y una de ellas es analizarlas a través de sus instrumentos. A su vez, esto puede hacerse de dos formas: considerando tradicionalmente la aplicación del instrumento simplemente, analizando qué instrumento cuadra mejor, o la otra forma es, ver al instrumento como institución. Y para efectos de este trabajo, se considera que los instrumentos son una buena metodología para hablar de análisis sociológico de las instituciones. Pero, ¿qué significa ver al instrumento como institución? Al respecto, Thoening establece que “el estatocentrismo da preferencia al estudio de la toma de decisiones, de la puesta en práctica y de la evaluación. Y no es un azar” (1996, 28). Es decir, ver al instrumento como una institución significa que la selección y la aplicación de los instrumentos no es obra del azar, sino más bien, es obra del tipo del Estado y del tipo de interacción y de intervención que el Estado vaya a tener sobre el mercado y sobre la sociedad. Por lo tanto, la selección de instrumentos no es cualquier cosa, vemos relaciones de poder, la forma de intervención del Estado, podemos visibilizar como aparecen unos efectos no deseados en las políticas ¿por qué las políticas se replican?, porque se puede ver como los instrumentos se van aplicando o ejecutando de una determinada forma y eso los actores aprenden para luego replicarlo.

En esta línea, Lascoumes y Le Galès, entienden a las políticas públicas como aquel enfoque político y técnico para resolver problemáticas a través de instrumentos. Ellos contemplan la idea de la instrumentación de la acción pública, la cual es un medio para precisamente orientar las relaciones entre la sociedad política y civil, entre el Estado y los gobernados a través del uso de los instrumentos (2007).

La manera en que un gobierno decide ejercer autoridad a través de instrumentos de políticas públicas depende mucho del estilo que se desee utilizar. Para comenzar, un instrumento puede ser considerado como aquel artefacto que se utiliza para realizar actividad determinada, o como un medio o conjunto de medios para alcanzar un objetivo definido (Fontaine, 2011, p. 80). También un instrumento puede ser considerado como un tipo de institución: un dispositivo técnico y social que organiza la acción pública coordinando las relaciones entre el Estado y la sociedad (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Para Howlett, el estudio de instrumentos políticos es importante pues contribuye a entender de mejor manera los nexos que existen entre la formulación de una política y su implementación, pero también, para obtener conocimientos sobre el proceso de decisión de la formulación de la política pública (1991, p. 2).

Ahora bien, entender la función que cumple un instrumento es esencial, pero también es importante analizar cómo son elegidos, qué factores intervienen al momento de su decisión así como analizar las categorías en las que pueden ser divididos, esto con el objetivo de situar un instrumento en el proceso de creación de la política pública y poder estudiar sus implicaciones. Ya que unos pueden comprender al uso de instrumentos como todo un conjunto de mecanismos de acción de políticas públicas, o también como la elección de un único mecanismo para la resolución de un problemática social, donde además un instrumento puede ser fácilmente reemplazable; lo que a su vez reflejaría el estilo de política que está utilizando la autoridad (Howlett y Rayner, 2007).

Al momento de estudiar una política pública, es altamente necesario analizar sus instrumentos, puesto que los mismos siempre se presentan como un punto débil al momento de medir su coherencia con los objetivos que persigue la política. Acorde a Lascoumes y Le Galès se considera a un instrumento de política pública como un dispositivo, técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a los que se dirige, con el propósito de llevar un concepto concreto de la relación política y la sociedad (2007).

Se argumenta también que aunque los instrumentos usan un enfoque técnico o funcionalista, también se construyen acorde a lo que está en juego políticamente, considerando que la implementación de ciertos instrumentos de políticas públicas están relacionados también con los procesos de cambio de políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007). Así, podría darse el caso de que a la vez que se implementa un nuevo instrumento, en lugar de responder a los objetivos planteados inicialmente por esa política, se cambia el rol de la política para adaptarla a la nueva función otorgada por el instrumento.

Asimismo, existe otro debate en torno a la manera en que debería aplicarse un instrumento. Si se considera que un instrumento político es una herramienta usada por los gobiernos para conseguir un determinado objetivo y formar una estrategia coherente. Los mismos pueden usarse de manera combinada o independiente (Cairney, 201). Por ejemplo, aumentar impuestos a los cigarrillos y crear campañas de salud sobre las causas del cáncer para disminuir el consumo de este tipo de narcótico. O simplemente aplicar un único mecanismo, como dar incentivos al sector agrario a través de créditos para aumentar la productividad.

Así también, Lascoumes y Le Galès analizan los cambios en políticas públicas a través del marco de instrumentos normativos o “policy instruments framework”. Ellos establecen que la instrumentación de políticas públicas revela la teorización de la relación entre los que gobiernan y los gobernados, en donde cada instrumento constituye un forma condensada de conocimiento sobre control social; pero también, al momento de implementar los instrumentos, éstos no actúan como dispositivos neutrales, pues producen efectos específicos independientes de los que se le atribuyeron en un inicio, ocasionando que estructuren a la política pública bajo su misma lógica (2007, pp. 8-11).

Ahora bien, también es importante analizar cómo pueden ser categorizados los instrumentos para entender las motivaciones que están detrás de su uso. Así, al hablar de tipologías de instrumentos, Stephen Linder y Guy Peters señalan que

existen siete clases de instrumentos, los mismos que son: “de provisión directa, transferencias, impuestos y tasas, contratación, autoridad, regulación y exhortación” (2000). Con dichas categorías, ellos buscan “dar un seguimiento a un proceso que se evalúa en función de los objetivos y de los beneficiarios o afectados por la política” (Fontaine, 2007, p. 81). Otro autor que presenta una serie de instrumentos es Salamon, quien los divide en base a tres categorías diferentes: a) la naturaleza, que hace referencia al producto o acción que comprende el instrumento; b) el vehículo, que implica el modo que usa el instrumento para llegar a la sociedad; y c) el sistema de entrega, que hace referencia a cómo es utilizado el instrumento. Entre ejemplos de dichos instrumentos se encuentran: el gobierno directo, la contratación, la garantía de préstamos, el seguro, los impuestos, las tasas, la ley, las empresas públicas y las agencias cuasi-gubernamentales (2000).

Otra de las tipologías de instrumentos más reconocidas en la ciencia política, es la presentada por Christopher Hood. Este autor distingue a las herramientas que usa un gobierno en sus gobernados entre “detectores” y “efectores”. Los “detectores” son aquellos instrumentos que se utilizan para obtener información, mientras que los “efectores” son los instrumentos que se usan para generar un impacto en el mundo exterior. Esta distinción, conlleva a su vez a otra clasificación más, el denominado esquema “NATO”, que no es más que un acrónimo que resume cuatro recursos básicos sobre los cuales los gobiernos pueden emplear sus herramientas como detectores o efectores. Dichos recursos son: Nodalidad, Tesoro, Autoridad y Organización (1986, pp. 3-4, traducción propia).

Cada uno de estos recursos le otorga al gobierno una capacidad diferente, o en otras palabras, a través de cada uno de estos recursos el gobierno ejerce una forma de gobernanza diferente. La Nodalidad le otorga la habilidad necesaria para disponer de información y funcionar como una “clearing-house”, el problema está en la credibilidad de cómo el gobierno utiliza este recurso; el Tesoro, le permite intercambiar, usar dinero con límite de fungibilidad para influenciar

agentes externos o “para la compra de mercenarios de diferentes tipos”; la Autoridad le permite al gobierno determinar acciones de manera legal u oficial y la Organización le da la habilidad física de actuar directamente usando sus propias fuerzas. (Hood, 1986 p. 6, traducción propia). Esta tipología de instrumentos es muy útil a la hora de analizar la motivación existente detrás de un instrumento de política pública.

No obstante para efectos de este trabajo, también se considera necesario incluir dos dimensiones más dentro del análisis de instrumentos de políticas públicas que se propone realizar: una dimensión “sustantiva” y una dimensión “procesal” de los instrumentos de políticas. La dimensión sustantiva hace referencia a la manera en que las autoridades públicas intervienen en la producción y distribución de bienes y servicios de una sociedad. La dimensión procesal o procedimental, hace alusión a la forma en que un gobierno intercede en las interacciones sociales que se pueden o no dar entre el aparato estatal y los actores no estatales (Howlett y Ramesh, 2003, citado en Zabala, 2015).

De esta manera, se incurre en que el análisis de una serie de instrumentos enmarcados en un tipología específica permite entender de una buena manera el por qué y cómo ocurre un cambio o varios cambios dentro de las mismas

### **3. Análisis del Caso**

El acceso a la educación es un derecho legítimamente reconocido, tanto a nivel nacional como en el sistema internacional. La Organización de las Naciones Unidas, a través de su Declaración Universal de los Derechos Humanos o a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambas ratificadas por casi todos los países miembros, establecen muy

claramente “el derecho de toda persona a la educación”. A su vez, desde un marco nacional, el Estado Ecuatoriano reconoce en la actualidad a la educación – primaria, secundaria y de tercer nivel- como un derecho de las personas y un deber ineludible e inexcusable, garantizando específicamente que la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel y su ingreso se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley (Arts. 26 y 356, Constitución del Ecuador, 2008).

Ahora bien, el asunto del acceso a la educación superior en el Ecuador ha sido un tema transversal en la agenda política de los gobiernos, dándole cada uno de ellos la importancia que consideraba necesaria, acorde al contexto político y social en el que se encontraban y por supuesto, utilizando las herramientas que consideraban más apropiadas.

### **3.1. La Educación Superior en el Ecuador antes del 2000**

Desde la formación del Ecuador como una República soberana e independiente en 1830 la educación ha experimentado notables reformas y transformaciones, que van desde el modo de enseñanza hasta los actores que deberían intervenir en su ejecución y planificación. Un estudio presentado por el Centro Regional para Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), de la UNESCO (1986), establece que en el Ecuador se pueden identificar una serie de etapas que marcan un notable cambio en el rumbo que iría tomando la educación en el país.

El comienzo de la universidad en el Ecuador republicano se da en 1826, cuando el Congreso de Cundinamarca crea la Universidad Central del Departamento del Ecuador. Desde este momento, se generarán dos visiones opuestas sobre el papel de la educación en la sociedad, acorde a la ideología del gobierno de turno. Una de ellas comienza con la llegada del Presidente Gabriel García Moreno en 1869, quien da preferencia a las universidades técnicas y autoriza la intervención de la Iglesia en el ámbito educativo. No obstante, esta etapa duraría poco, dando paso a otra visión de la educación en el país, con el arribo de Eloy

Alfaro y la victoria de la Revolución Liberal en 1895, se inicia un proceso de separación de la Iglesia de los demás esferas sociales y la consecuente secularización de la educación en todos sus niveles (CRESALC, 1986, p. 5-6). Así, para 1906 se establece a la educación como pública, gratuita y laica y se declara la libertad de conciencia. En este contexto, es importante mencionar que dichas medidas disgustaron a determinadas élites y grupos religiosos, dado que anteriormente la planificación del sistema educativo estaba bajo su poder y lo utilizaban como un medio para controlar el comportamiento de la sociedad acorde a sus ideales y principios (Pacheco y Pacheco, 2015).

Más tarde, para 1918 surge la Transformación de Córdova, misma posee gran acogida en el país a tal punto de instaurar en las universidades un mecanismo para democratizarlas, a través del conocido “cogobierno”. Al respecto, Hernán Malo comenta que para 1921 la entonces creada Universidad Central, será la primera institución en concretar dicha propuesta, creándose así la primera Asociación de Estudiantes, denominada como Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) (Malo, 1985, p. 31-32). Siguiendo con la historia, para 1925 y después de la Revolución Juliana, se instaura por primera vez en la historia del país, a través de la nueva Ley de Educación Superior, el Principio de Autonomía Universitaria. Esto, otorga a las universidades la independencia necesaria -y que estaban buscando- para decidir sobre el modo que ellos consideren más idóneo para desarrollarse e incluirse en la modernización que la sociedad ecuatoriana estaba por comenzar (Malo, 1985, p. 32; Pacheco y Pacheco, 2015). En paralelo, la década de los 30 se presenta como un período estable en términos de educación universitaria para el país.

Siguiendo con la evolución educativa, en 1946, un decreto gubernamental autorizó la creación de universidades particulares, abriendo la posibilidad de que la Iglesia vuelva a intervenir en este aspecto. Precisamente, para noviembre del mismo año “fue fundada la Pontificia Universidad Católica de Quito, reintegrándose así la Iglesia a la docencia universitaria luego de cincuenta años de extrañamiento” (CRESALC, 1986, p. 8). Posteriormente, en la década de los

60's hasta mediados de los 70's ocurren varios fenómenos socio-políticos que cambiarían el desarrollo que había tenido la educación en el país hasta ese entonces. Por un lado, el sistema cotidiano de haciendas comienza a sufrir dificultades, a la par que el sector agrícola experimenta un rápido crecimiento capitalista. Lo que buscaba este sector era dar paso a un proceso de industrialización que venía aplicándose con fuerza en la región. De este modo, el Ecuador se sumerge en un proceso de modernización socioeconómica, que sumado a dos fenómenos sociales importantes en la región - la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso - influirán notablemente en el desarrollo de la educación en el país y serán los factores detonantes para la formación de movimientos sociales, en su mayoría compuestos por jóvenes universitarios, que demandarán por una reforma educativa. Lo que buscaron fue iniciar un proceso que sería denominado como la *democratización de las universidades* en el país (CRESALC, 1986, pp. 8-9).

En este punto de la historia, se debe reconocer que la educación había sido altamente restringida a determinados grupos sociales y su oferta académica era limitada. No cualquiera podía acceder a una educación de tercer nivel, y más aún, no poseía los recursos y el conocimiento requerido para ingresar a las mismas. La educación superior pública era enormemente elitista y acceder a una universidad particular del mismo modo era bastante limitado dado que sus costos eran altísimos. Es así que en este contexto dichos movimientos sociales tomaron fuerza y sobretodo, fueron altamente aceptados entre los jóvenes de la época. Ejemplo de esta idea es lo que expresa Hernán Malo:

La crisis de la masificación (otros opinan que se trata de una democratización con sus claros pros y contras) no ha sido creada por el mero capricho de gente universitaria irresponsable; es el producto del anhelo y del impulso ascendente hacia formas de vida dignas del ser humano, que ha prendido desde hace algunas décadas en nuestras clases marginadas (p. 25)

Ahora bien, entre los efectos positivos de dichas movilizaciones sociales están la creación de numerosos institutos de educación superior y el incremento de la

matrícula para acceder a los mismos. Por ejemplo, “entre 1962 y 1973, fueron creados nueve centros adicionales de educación superior, la mayoría de ellos en ciudades de provincias con menos de 100.000 habitantes” (Informe Ecuador, 2007, p. 10). No obstante, lo que se puede observar es que este agitado proceso de creación de universidades se da sin la respectiva planificación, de manera desordenada, sin un control que regule la calidad de educación impartida, y más aún, con un absurdo grado de demagogia y triviales discursos.

Conjuntamente, el impacto que tuvieron las ideas socialistas de la Revolución Cubana en toda Latinoamérica fue tal que favoreció decisivamente la radicalización de los movimientos sociales y la politización de las instituciones de educación superior. Fue en este contexto, que se configuran fuertes y combativos movimientos universitarios que comienzan a reclamar por la eliminación de los exámenes de ingreso a una institución de educación superior pública, mismos que se habían utilizado en el país por décadas.

Como consecuencia de dichas pugnas estudiantiles, se produce en 1969 un violento y brutal enfrentamiento entre los aspirantes a ingresar a universidad y la fuerza pública. Esta tragedia sería el factor atronador para que el gobierno tome acciones frente a todas las demandas sociales y finalmente, se supriman las pruebas de ingreso a una universidad pública (Gaudencio, 2006, p. 19). Si bien, este hecho fue visto como un triunfo social y un mérito innegable de las movilizaciones sociales, el libre ingreso a las aulas también implicaría que las universidades públicas deban hacer frente a una serie de dificultades para las que no estaban preparadas, ni física ni institucionalmente. Además de que no sólo se consagró esa demanda:

Otras reivindicaciones del movimiento de reforma, tales como el cogobierno paritario estudiantil y la vinculación de la universidad con los sectores populares, aparecen en este contexto como resultado inevitable del grado de organización y combatividad adquirido por el movimiento estudiantil, la primera, y como recurso retórico de limitada concreción, la segunda (CRESALC, 1986, p.10).

Más tarde se evidenciará que el aceptar el libre ingreso para acceder a una universidad pública, sin filtros, sin pruebas de admisión o un análisis del rendimiento educativo del colegio, creó una masificación de la educación superior que no fue fácil de enfrentar y que ocasionó un gravísimo deterioro en la calidad de la educación universitaria pública. Prueba de ellos es que se originó un aumento significativo en la matrícula universitaria: si bien entre 1950-1962 cerca de un 10,8% anual de estudiantes ingresaban a la universidad, para 1970-1974 dicha cifra se duplicó hasta llegar a un 27,4% anual de estudiantes ingresando a una Institución de Educación Superior (CRESALC, 1986, p.10). En otras palabras, la Universidad Ecuatoriana no estaba preparada en lo absoluto para recibir tal cantidad de estudiantes y tampoco se le concedió tiempo necesario para desarrollar un método pedagógico de ingreso, sino que como resultado de esta contingencia social, no tuvo otra salida que aceptar el libre ingreso. Este mecanismo comenzó a recibir fuertes críticas por parte de la sociedad civil, puesto que se consideraba que “el libre ingreso se había transformado en un libre egreso” (CRESALC, 1986, p. 8).

Aparte de un progresivo deterioro en la calidad de educación, otros efectos del libre ingreso fueron la creación de un nuevo orden administrativo que no haría más que oprimir la actividad académica; el desinterés por apoyar nuevas investigaciones científicas, entre otros. Pero una de las secuelas más graves fue sin duda alguna la politización de las universidades públicas con las consecuentes disputas y violencia interna por tomar el poder. En este sentido, los partidos políticos veían a las universidades como una masa de posibles militantes que podían activar sus intereses a través de la esfera educativa, y apoyándose en los principios de autonomía y cogobierno, consideraban que un actuar violento era absolutamente legítimo para conseguir sus propósitos.

Además, a partir de 1981, ya no se publicó más información estadística universitaria. Todos estos factores condujeron a que se agudice la crisis del sistema universitario público en el Ecuador y a que se deslegitimen las universidades, mismas que veían con desilusión un nuevo camino para su

apropiado su desarrollo académico. Así se expresa en un manuscrito de ese entonces:

...la actual irracionalidad del llamado libre ingreso... carente de una planificación de orientación vocacional y nivelación de conocimientos básicos... perjudica a la Universidad y a los propios estudiantes. Este hecho ha gestado... una baja notoria y lamentable del nivel académico, haciéndose presentes como situaciones casi normales el oportunismo y facilismo... (Frente de Defensa de la Universidad, 1977, Citado en CRESALC, 1986, p. 16)

De esta manera, podemos observar cómo las demandas sociales van cambiando a medida que se generan nuevos problemas de orden público. Al respecto, fueron pocas las universidades que ofrecieron una respuesta a la ciudadanía. En este entonces, se diferenciaban entre Escuelas Politécnicas y Universidades Públicas, siendo ambas del Estado. Las dos Escuelas Politécnicas que existían para ese entonces, conjuntamente con ciertas Universidades Privadas implementaron un examen de ingreso propio y exigían la aprobación de un curso pre-universitario para ser admitidos y poder matricularse como estudiantes en sus instituciones (CRESALC, 1986, p. 16-17). Por otro lado, las Universidades Públicas no adoptaron ningún mecanismo de ingreso restringido, sólo la Universidad Central del Ecuador y la Nacional de Loja implementaron “cursos complementarios y de orientación profesional y ocupacional, que deben ser tomados por el candidato antes de su inscripción en la facultad correspondiente” (CRESALC, 1986, p. 17). Además, hasta este momento no existía ningún organismo estatal central que las regule o supervise su nivel académico ni el ingreso de estudiantes de manera indiscriminada.

Recién para 1999, el gobierno tomará algunas medidas concretas legales y se considera la necesidad de crear una ley que regule el sistema universitario, sobre todo para ofrecer una respuesta a la ciudadanía, optimizar el nivel académico de los estudiantes que ingresaban a una universidad y mejorar la calidad de las mismas.

## **3.2. Analizando la Educación Superior en el Ecuador a través de sus instrumentos**

Hasta este punto, se analizó cómo evolucionó el sistema de educación superior en el Ecuador desde su formación como República hasta 1999. Precisamente, el año de 1999 marca cambios significativos para el país tanto en aspectos económicos como sociales y, si bien no es motivo de análisis del presente trabajo, sí nos permite establecer un antes y un después en la historia política y económica del Ecuador. Para propósitos de este análisis, se dividirá la evolución del sistema educativo universitario en dos períodos: desde 1999 hasta el 2006, y desde el 2007 hasta 2016. Se ha considerado dicha división puesto que la llegada del Presidente Rafael Correa en 2007 marcó el inicio de una nueva política de educación superior en el país, y más específicamente, la implementación de un examen nacional para acceder a una institución de educación superior pública, que es el tema central de análisis del presente trabajo. Así, para establecer cuál es la política de educación superior en cada uno de los dos períodos anteriormente señalados y entender el modo y la razón de ser del cambio que experimenta la política de educación superior a partir de 2007, se establecerá cuáles son los instrumentos empleados en dichas políticas a través del método NATO, por sus siglas en inglés (Hood, 2007) dado que esta tipología nos ofrece un marco conceptual bastante útil para explicar el modo de gobernanza que tuvieron las autoridades públicas y cómo seleccionaron y priorizaron unos instrumentos por sobre otros. Adicionalmente, también se incluyeron dos dimensiones de análisis dentro de cada uno de los cuatro recursos a través de los cuáles el gobierno ejerce una determinada forma de gobernanza, mismas que son una dimensión procesual y una dimensión sustantiva (Howlett y Ramesh, 2003).

### **3.2.1. La Política de Educación Superior en el Ecuador desde el 2000 hasta el 2006**

A raíz de la crisis financiera que sufrió el país en 1999, varias reformas fueron implementadas para recuperar la estabilidad en el país. El ámbito educativo

también necesitaba de atención por parte del gobierno y la misma experimentó varios ajustes y transformaciones. Así, se analizan los instrumentos, resumidos y categorizados en la Tabla 1, que se utilizaron para ejercer una política pública de educación superior en este período.

*Tabla 1 : Análisis de los instrumentos en la Política de Educación Superior  
Período 2000-2006*

	<b>Sustantivos</b>	<b>Procesales</b>
<b>Autoridad</b>	XIX Constitución de la República del Ecuador, Ley de Educación Superior Ecuatoriana del 2000	Disposiciones Reglamentarias
<b>Información</b>	Registro de títulos y de nuevos estudiantes en formato físico	--
<b>Organización</b>	Autonomía Universitaria, Libre Ingreso	Sistema Nacional de Admisión y Nivelación , Ministerio de Educación y Cultura, CONESUP, CONEA
<b>Tesoro</b>	Financiada por el Estado	FOPEDEUPO

Adaptado de: Hood, 1986, 2007; Howlett y Ramesh, 2003.

### **3.2.1.1. Autoridad**

Para 1998 se establece la décimo novena Constitución de la República Ecuatoriana. Dos años más tarde, en mayo del 2000, se decretó una nueva Ley de Educación Superior. Estos dos instrumentos de autoridad funcionan de manera sustantiva, ya que en ellos se establece el contenido o los lineamientos –en este caso a través de normas y reglas- que regularán el sistema de educación superior ecuatoriano hasta 2008.

Si bien, la Constitución de 1979 había establecido que “la educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles” (art. 27), la nueva Carta Magna de 1998 suprime dicha garantía y a cambio, estableció que el Estado sea el responsable de otorgar los fondos necesarios para el funcionamiento de las universidades públicas. Lo que se buscaba era que las universidades públicas y cofinanciadas puedan sostenerse por sí mismas, pero con un financiamiento real suministrado por el Estado. A través de la aplicación de este instrumento se propuso el establecimiento de otro sistema universitario, de uno que sea capaz de hacer frente a los problemas que coexistían en el Ecuador en ese entonces, y que cambiaría el modo en que venían funcionando las universidades. El tipo de financiamiento instaurado será analizado más a profundidad en la sección de Tesoro. En este marco, la nueva Ley de Educación Superior permitió también sentar las bases para normar la forma en la que se organizará este nuevo sistema de educación, y se analiza en la sección siguiente.

Adicionalmente, toda una serie de disposiciones legales se implementaron de manera procesual, puesto que las mismas permitieron controlar determinadas interacciones sociales entre el gobierno y sus gobernados, entre estas disposiciones se encuentran: Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Propiedad Intelectual, Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal.

### **3.2.1.2. Organización**

Tanto en el artículo 4 de la Ley de Educación Superior como en la Constitución de la República de 1998, se ratifica la autonomía universitaria. Este instrumento conjuntamente con el libre ingreso, funcionan de manera sustantiva y serán concebidos como esos parámetros bajo los cuáles se debe organizar todo el nuevo Sistema Nacional de Educación Superior, también aprobado en la ley en cuestión.

Bajo esta ley, se instaura el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), mismo que es “una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica [...] y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior” (Ley de Educación Superior, 2000, art. 11). Se conformaba por nueve miembros, de los cuáles cinco eran rectores elegidos por parte de las diferentes universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, los cuatro restantes eran un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un representante del organismo estatal de ciencia y tecnología, un representante por el sector privado y un presidente del Consejo. Además, el Tribunal Supremo Electoral era el encargado de la designación y posesión de los miembros (Ley de Educación Superior, 2000, art. 12). Precisamente el hecho de que quiénes regulaban al sistema de educación superior es este entonces, eran, paradójicamente, quienes estaban dentro del sistema, ocasionaba un cierto grado de disconformidad por parte de varios sectores académicos, y sería una de las críticas a futuro para evidenciar la necesidad de una reforma al mismo.

Esta entidad tenía bajo su cargo más de 20 funciones, entre las que podemos destacar: “formular y reglamentar obligatoriamente el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación Estudiantil” (Ley de Educación Superior, 2000, art. 13, literal e), pero lamentable dicho organismo nunca se creó. Si bien se estableció que cualquier estudiante que desee ingresar a una institución de educación superior debe presentar el título de bachiller y cumplir con las exigencias impartidas por un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (Ley de Educación Superior, 2000, arts. 43 y 59), dicha disposición nunca se hizo efectiva. Por tanto, el libre ingreso, sin un sistema nacional universal que implante determinados filtros, seguía siendo visto como un mecanismo de ingreso poco académico, que seguía implicando un deterioro de en la calidad de educación, un considerable aumento de estudiantes en las universidades e instituciones de educación superior públicas, una mayor inversión en cuerpo docente, una mayor inversión en equipamiento, y además, no se presentaban opciones frente a la incapacidad de infraestructura de las instituciones educativas.

Ahora bien, al revisar la historia, es imprescindible recordar que cuando la democracia vuelve a instaurarse en el sistema político ecuatoriano desde 1979, “los partidos políticos y líderes provinciales alcanzaron una gran cuota de poder que desembocó en muchos casos en la creación de universidades apadrinadas por líderes políticos” (Informe Ecuador, p.37). En otras palabras, los legisladores tenían la facultad, legal, de crear universidades bajo el criterio que ellos consideren más oportuno y sin ningún tipo de regulación al respecto. Por ejemplo, para el 2006, había un total de setenta Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas, más un total de trescientos cincuenta y cuatro Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos reconocidas por el Estado Ecuatoriano (Informe Ecuador, 2007, p. 22). Así, esta posibilidad de crear universidades de manera indiscriminada también fue eliminada bajo la nueva Ley de Educación Superior y se implantó que el CONESUP sea el único organismo encargado de aprobar la creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas, previo a la emisión obligatoria de un informe favorable (art. 17). No obstante, 18 nuevas universidades fueron creadas del 2000 al 2006, con la aprobación de la nueva ley en cuestión. (Informe Ecuador, 2007, p. 31)

Otro logro importante en este periodo, es la creación de un organismo encargado de velar por la calidad de la educación superior: el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), mismo que se establece como una institución independiente del CONESUP aun cuando deba operar en coordinación con el mismo (Ley de Educación Superior, 2000, arts. 90, 91, 92). El CONEA era responsable de que las universidades e institutos tecnológicos se acrediten dentro del sistema de educación superior se acrediten si cumplían parámetros como: Obligatoriedad, Autonomía e Independencia, Contextualización, Participación y Periodicidad (Informe Ecuador, p. 42).

Pese a la creación del CONESUP y el CONEA, como las instituciones fundadoras de un nuevo sistema de educación superior de calidad y excelencia; el libre ingreso que se mantenía en este periodo de estudio seguía desmotivando

tanto a la planta docente de las universidades como a la sociedad en general, puesto que se veía como un sistema facilista, que no llegó a implementar un mecanismo de ingreso nacional que posea algún tipo de rigor académico.

### **3.2.1.3. Información**

En cuanto a la forma en que el gobierno recolectaba información sobre el ingreso de nuevos estudiantes a una institución educación superior, no existen análisis o registros virtuales que den nota de ello. No obstante, lo que sí se puede argumentar es que el registro de un nuevo estudiante se hacía en formato físico, en papel y a mano, lo que ocasionaba que su posterior contabilidad resulte difícil, y que para la actualidad, muchos de ellos desaparezcan. No obstante, existía una Secretaría Técnica Administrativa que formaba parte del CONESUP y que era la encargada de la elaboración de estudios y recopilación de información sobre la educación superior. Así por ejemplo, la Cuarta Disposición de la Ley de Educación Superior del 2000 establece:

Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior suministrarán a la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP la información que le sea solicitada, en especial la referida a los aspectos y registros académicos, las estadísticas con relación a docentes, investigadores, estudiantes de pre y posgrado, así como la información financiera, también proporcionarán información sobre los proyectos de investigación que sean financiados con recursos propios o de otras entidades nacionales o internacionales.

### **3.2.1.4. Tesoro**

Para que los objetivos que persigue una política pública se materialicen, es fundamental contar con los recursos financieros necesarios para su ejecución. Además, la asignación de recursos refleja a qué áreas un gobierno prestará mayor atención. Por tanto, en esta sección se analiza el modo en el que gobierno decide gastar sus recursos para el sistema de educación superior.

En este período no se decreta la gratuidad de la educación superior como tal, sino más bien se establece que “la educación en las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos será laica y financiada por el Estado, al tenor de lo que dispone la Constitución Política de la República del Ecuador” (Ley de Educación Superior, 2000, art. 8).

Ahora bien, el Sistema de Educación Superior está conformado por Universidades, o en su defecto Escuelas Politécnicas, tanto públicas, mismas que son financiadas completamente por el Estado, como privadas. A su vez, las privadas se dividen en dos categorías: las cofinanciadas, que perciben fondos del Estado y por tanto están en la obligación de acatarse a las disposiciones de las instituciones de control gubernamentales; y las autofinanciadas, que no perciben ningún tipo de ingreso estatal y operan gracias a sus propios recursos (Ley de Educación Superior, 2000, art. 1).

Así, en el Capítulo XI de la Ley de Educación Superior se establece todos los modos de financiamiento que el Estado Ecuatoriano está en la obligación de garantizar a las Instituciones de Educación Superior. Además, dado que el Estado no podía sustentar el costo total del aparato educativo, se concedieron ciertas facultades a las universidades para que se puedan sostener por sí solas y con un financiamiento real. Entre ellas se destacan:

- c) Las rentas establecidas en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), las asignaciones que han conestado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución Política del Ecuador;
- d) Las rentas que son asignadas a las universidades y escuelas politécnicas como partícipes en tributos y que se encuentran determinadas o se determinaren por leyes y decretos;
- e) Los ingresos por matrículas, derechos, tasas y aranceles;
- f) Los réditos obtenidos en sus operaciones financieras;
- g) Los beneficios obtenidos por su participación en empresas productoras de bienes y servicios;
- h) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor;
- i) Los fondos autogenerados por cursos extracurriculares, seminarios,

consultorías, prestación de servicios y similares; (2000, art. 70)

Ahora bien, lo que las disposiciones antes mencionadas reflejan es que en el intento de crear un nuevo sistema de educación universitario, y suprimir la gratuidad como una garantía para acceder a las mismas, se generó un sistema de privatización al interior de cada establecimiento. Por consiguiente, se produjo una mercantilización de la educación superior, factor que precisamente será reprochado por la ciudadanía en general, y evidencie la clara necesidad de que la gratuidad se debía volver a incorporar al sistema de educación superior ecuatoriano.

En definitiva, La ley de Educación Superior del 2000 alcanzó ciertos logros, pero también ocasionó otros problemas que serán los argumentos en los que se basará el nuevo gobierno para legitimar la imperante necesidad de realizar una reforma al sistema de educación universitario del Ecuador. Por un lado, se sentó las bases y la idea de que un cuerpo de representantes es necesario para mantener un control, regular y guiar los procesos de un sistema de educación superior. No obstante, la creación del CONESUP o CONEA fue poco eficiente al respecto, dado que quienes debían garantizar una correcta revisión y mejora de los métodos y procesos implementados, eran los mismos que tomaban las decisiones al interior de las universidades o institutos tecnológicos.

Al mismo tiempo, se siguió permitiendo una multiplicación excesiva de las universidades, escuelas e institutos tanto públicos como particulares sin el control y la rigurosidad académica necesarias, se experimentó una reducción en la calidad de educación, y se vivió una masificación de los estudiantes, a tal punto que muchas veces no existía o había prueba alguna de sus registros de inscripción y simplemente se seguía generando un ambiente caótico al interior de los establecimientos educativos.

### 3.2.2. La Política de Educación Superior en el Ecuador desde el 2007 hasta el 2016

A raíz de la llegada del Presidente Rafael Correa al Ecuador en 2006, una de sus más grandes propuestas fue, precisamente, reformar por completo el sistema educativo ecuatoriano. Este rediseño general de la política de educación apuntó especialmente a la educación superior e incluyó varios aspectos como cambiar las dinámicas de evaluación y aseguramiento de calidad, incluir nuevos programas de financiamiento, evaluaciones periódicas del cuerpo docente, entre otras. Parte de este rediseño también fue el modo de acceso a la educación superior para obtener un cupo en dichas instituciones, lo que llevó a la implementación de un Examen Nacional de Educación Superior o ENES.

De este modo, se realizan toda una serie de modificaciones en el sistema de educación superior ecuatoriano, que denotan el cambio de varios instrumentos que se habían utilizado hasta el momento, así como la continuidad de algunos de ellos. El siguiente cuadro resume lo dicho en base a la tipología NATO, y en específico, al conjunto de instrumentos utilizados para la instauración del ENES:

*Tabla 2: Análisis de los instrumentos en la Política de Educación Superior  
Periodo 2007-2016*

	<b>Sustantivos</b>	<b>Procesales</b>
<b>Autoridad</b>	XX Constitución de la República del Ecuador, Mandato 14,	LOES, Reglamento de Régimen Académico,
<b>Organización</b>	Autonomía Universitaria, ENES	Ministerio de Educación, CES, SENPLADES, SENESCYT, IES, SNNA,
<b>Información</b>	Registro de Títulos de manera digital	Plataformas virtuales: SENESCYT
<b>Tesoro</b>		Gratuidad total

Adaptado de: Hood, 1986, 2007; Howlett y Ramesh, 2003.

### 3.2.2.1. Autoridad

La llegada al poder del Nuevo Mandatario Rafael Correa, implicó una serie de reformas que apuntaban cambiar el modo en que accionaba el Estado en sectores estratégicos para el país, uno de aquellos sectores es el aparato educativo. El primer cambio sustancial fue la creación de la Vigésima Constitución del Ecuador en el 2008, a través de una Asamblea Constituyente, en la cual se establece que: “La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (art. 28) y que “El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo” (art. 351). Conjuntamente, en julio de 2008 se dictamina el Mandato Constituyente No. 14, como la herramienta sustantiva que posicionará al Estado como ente regulador y planificador de todos los nuevos procesos:

Con la finalidad de contar con una sola institución que se encargue de la planificación para el desarrollo del país, una de las primeras acciones que se llevaron adelante fue la fusión del entonces Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional del Milenio (SODEM) a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), mediante Decreto Ejecutivo No. 103 de febrero 2007. Una vez consolidada la SENPLADES como la única instancia del ejecutivo encargada de planificación nacional, desde este espacio empiezan a colocarse en agenda gran parte de las ofertas de campaña, entre ellas la relacionada al sistema de educación superior ecuatoriano (Zabala, 2014, p. 48).

Dos años después se emitió la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en el 2010 guiada bajo los principios instaurados ya en la Constitución: “autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global” (Art. 351). La LOES establece la creación de un Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) que formulará los nuevos lineamientos bajo los cuales se ingrese a una Institución de Educación Superior. Sobre este sistema se profundizará en la sección de

Organización. Adicionalmente, la LOES también dispone la emisión de un Reglamento de Régimen Académico, con el objetivo de que finalmente exista una procedimiento legal que “regula y orienta el quehacer académico de las Instituciones de Educación Superior (IES) en sus diversos niveles de formación” (2013, art.1). Un aspecto que podemos colegir de estas disposiciones, es que ambas ya fueron promulgadas en la Ley de Educación Superior del 2000, pero nunca llegaron a constituirse, demostrando la crítica situación en la que se encontraba el sistema de educación superior en el pasado.

Todas estas medidas serán las nuevas herramientas reguladoras del sistema de educación superior ecuatoriano, y en comparación con el período anterior, denotan una atribución de roles mucho más grande e importante para el Estado, más específicamente, a través de su Función Ejecutiva. Ejemplo de ello es que en esta nueva Carta Magna también se estableció que sea el Ejecutivo quien se encargue de erigir una nueva institución que evalúe y acredite a las instituciones de educación superior, con la posibilidad de dejar por fuera a una IES que no cumpla con los parámetros mínimos de evaluación (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Vigésima Disposición Transitoria). En definitiva, la problemática situación que existía en ese entonces, no sólo exigía de un sistema centralizado que coordine y organice el acceso a la educación superior, sino que también este nuevo gobierno se propuso como objetivo mejorar la calidad del mismo.

### **3.2.2.2. Organización**

La forma en la que el Mandato de Rafael Correa ha gobernado haciendo uso del recurso de organización en la esfera educativa, es la que experimentó los cambios más profundos con respecto al período anterior. En primer lugar, se suprime el libre ingreso para implementar un Examen Nacional de Educación Superior (ENES), que como se explicó antes, es regulado por el Régimen Académico del SNNA. Esto significó un cambio radical en el modo en que se organizaba y se venía desarrollando el acceso a una IES, pero que a su vez, era

una respuesta que la ciudadanía había demandado por décadas. Asimismo, a través de la LOES, se ratifica la “autonomía universitaria”, pero en esta ocasión se hace referencia a una “autonomía universitaria responsable” (LOES, 2010, arts. 17,18, 19).

Para comenzar, tanto el CONESUP como el CONEA eran las instituciones que hasta el 2010 se encargaban de regular el sistema nacional de educación superior en el Ecuador. No obstante ambos organismos eran enormemente criticados, por aspecto como su falta de efectividad, su composición administrativa, su despreocupación por atender las necesidades educativas del país “así como también por las escasas o muchas veces inexistentes acciones en cuanto a la materialización de objetivos en cuanto a la calidad del sistema o al tipo de carreras impartidas por las IES” (CONEA, 2009, citado en Zabala, 2015, p. 50 ) Estas críticas no sólo provenían de la comunidad estudiantil, sino que también la academia las rechazaba, sobretodo porque se consideraba que estas instituciones hacían a la vez de jefe y parte de las IES, en donde, el cumplimiento de sus tareas era controlado por quien lo ejercía.

Frente a esto, y a través de la creación de la actual Carta Magna y la emisión de la LOES en el 2010, se sientan las bases legales para la reestructuración y de un nuevo sistema de educación superior y que comienza con el establecimiento de tres nuevos establecimientos: el Consejo de Educación Superior (CES), la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Estos organismos funcionan como las herramientas procesales que articulan y efectivizan todos los nuevos cambios propuestos. Pero más que eso, son vistos como el resultado de la exigencia de la ciudadanía de un desmantelamiento del sistema de educación superior, a través de los cuáles se puedan ejecutar las distintas políticas públicas que demande el Estado y establecer “una autonomía universitaria con responsabilidad, autosuficiencia respecto a la sociedad e independencia frente a los grupos de poder” (Pacheco y Pacheco, 2015).

Conjuntamente, la LOES establece en 2010 la creación del Sistema de Nivelación y Admisión (SNNA), mismo que desde 2011 implementa un Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), como un requisito obligatorio para ingresar a una IES pública. Este examen, es “de tipo normativo aptitudinal [...] y constará de tres partes que evaluarán habilidades del aspirante en cuanto a razonamiento abstracto, verbal y numérico” (Reglamento SNNA, 2013, art.5). Se lo resuelve de manera física y existen dos convocatorias, una para el Régimen Costa y otra para el Régimen Sierra-Amazonía, dado que en Ecuador, el inicio de clases para la secundaria varía acorde a la región geográfica. En la Región Costa el inicio de clases es en abril, mientras que en la Región Sierra-Amazonía es en septiembre. Además, para aprobar el ENES se debe obtener un puntaje mínimo de 600/1000, exceptuando las carreras de Medicina y Ciencias de la Educación, para las cuales se demanda un puntaje mínimo de 800.

Principalmente el gobierno expresará que este nuevo mecanismo de ingreso, tiene el propósito de “impedir que las diferencias sociales sean determinantes en el no-ingreso, garantizando la calidad a través de un proceso básico de selección que posibilite que el/la aspirante potencie al máximo sus cualidades personales para acceder al cupo” (CEAACES, 2013, P. 49). Supuesto esto, es importante recordar que antes de 2012, que la forma en que se organizaba el acceso a la educación, había degenerado por el completo al sistema de educación superior ecuatoriano y había tergiversado por completo lo que significa ingresar a una Universidad. Así, la sociedad estaba en contra de un sistema de coimas y “palancas” que sólo otorgaba un cupo al “conocido o amigo” y esperaba con ansias la llegada de un nuevo método que premie y reconozca las capacidades y méritos educativos. Dado este contexto, el ENES funcionó muy bien como aquella herramienta que “elimina la corrupción en los procesos de acceso a la educación superior para la obtención de cupos, caracterizados antiguamente por pagos excesivos en las instituciones públicas, palanqueos entre autoridades, maestros y dirigentes, entre otros” (SNNA, s.f.).

No obstante, a raíz de la implementación del ENES, también se generaron varias críticas en contra del mismo. Para comenzar, muchos consideran que en lugar de garantizar un libre ingreso, se convirtió en una barrera económica para aquellos que no pueden pagar un curso de nivelación privado para prepararse para rendir este examen. El problema radica en que, al evaluar únicamente aptitudes más no conocimiento científico, los estudiantes deben prepararse en institutos privados que enseñen esas habilidades que no son impartidas, con mucha especialización, en no los planteles educativos de secundaria. Otra de las críticas discurre en que el ENES decide, en base al puntaje obtenido, y de manera indirecta, para qué carreras un estudiante está o no habilitado para estudiar, lo cual significa una coacción a la libertad de elección que posee un bachiller para decidir y elegir sobre su futuro. Frente a ello, el Gobierno ha enfatizado que:

Los cupos para las carreras se distribuyen de forma descendente desde el puntaje más alto hacia abajo tomando en cuenta los siguientes parámetros: a) Puntaje obtenido en el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). b) Cupos ofertados por las Instituciones de Educación Superior (IES). c) Orden de prioridad de las carreras seleccionadas libremente por cada postulante. (SNNA, s.f.)

En la actualidad, el ENES ha sido modificado completamente, comenzando por los campos que evalúa, hasta la forma en la que se lo realiza. Ahora existe ya un nuevo Reglamento del SNNA, expedido recién en febrero de 2017 y que constituye la base legal de todos los cambios que sufrió este sistema. Por ejemplo, ahora el examen de ingreso a una IES se denomina “SER BACHILLER”, mismo que es una fusión del ENES, que sólo evaluaba aptitudes, y el SER BACHILLER, un examen que debían rendir los aspirantes a bachilleres de la República, y que evalúa conocimientos científicos. No obstante, el presente análisis, por motivos de tiempo y selección de periodos, no ahonda en el estudio de dichos cambios, pero aun así considera que a futuro o como continuación de este trabajo, su análisis sería de gran utilidad para la academia.

### **3.2.2.3. Información**

Uno de los cambios más significativos que se da en este periodo de estudio en relación al recurso de información, se posibilita gracias a la creación de instituciones como el SENESCYT. A través de esta Secretaría, todos los registros de títulos se harán de manera digital, permitiendo que cualquier usuario que ingrese a la plataforma, pueda, a través de una búsqueda en línea, conocer el grado de preparación superior que tenga un ciudadano ecuatoriano o cualquier persona natural que haya cursado sus estudios en una IES en el Ecuador.

Adicionalmente, el registro de un aspirante también se lo realiza en la plataforma virtual del SNNA. Esto implica que se centraliza la obtención de información en una sola base de datos, que es manejada por este organismo estatal, y dónde cada candidato que desea obtener un cupo en una IES debe ingresar con su propio usuario y contraseña.

Ahora bien este mecanismo de centralización de la información, es visto tanto de manera positiva como negativa. Por un lado, quienes aplauden su implementación, afirman que es la manera más ideal para evitar “palanqueos” o favoritismos personales al interior de cada IES, garantizando así un proceso de asignación de cupos más transparente y justo. Por otro lado, quienes rechazan su uso aluden que su funcionamiento no es eficaz, que le resta autonomía a las IES, y que existe poca coordinación entre ellas y el SNNA, dificultado así una entrega de información clara, actualizada y real a los aspirantes a formar parte del sistema de educación superior.

### **3.2.2.4. Tesoro**

La manera en la que este gobierno comienza a manejar el presupuesto asignado para la educación superior marca un precedente en la historia ecuatoriana. En primer lugar, y como se instaura en la Constitución del Ecuador, en su art. 28, y en concordancia con los arts. 2, 5, 8, 11, 80 de la LOES, se ratifica la gratuidad,

misma que funciona como el instrumento articulador de toda esta reforma educativa, además de que elimina terminantemente la posibilidad de cobrar una renta o arancel por sobre algún servicio dentro de la universidad. Pero, también se establece que las denominadas “segundas y terceras matrículas” ya no serán financiadas por el Estado. Con esto, se buscó que el acceso a la educación superior no esté limitado por las condiciones socioeconómicas de los aspirantes y se garantice un acceso más equitativo.

Ahora bien, René Ramírez, actual Secretario de la SENESCYT expresó que “en Ecuador, producto del arancelamiento de la universidad pública y el consiguiente proceso privatizador de la oferta de educación superior (proliferación de universidades, carreras y programas particulares autofinanciadas), se generaron barreras de entrada y salida al interior” (2010, p. 34-40). Así, lo que el Estado buscó con la gratuidad de la educación superior, fue precisamente eliminar todas esas “redes empresariales” que hacían de la educación superior un negocio. Por consiguiente, estas acciones fueron aplaudidas y vistas como un triunfo para la ciudadanía, y más en específico, para los nuevos aspirantes a ingresar a una IES.

Además, se concibió que “la gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes” (Constitución de la República del Ecuador, 2010, art. 356), que ligado a la existencia de un examen nacional que evalúa aptitudes, generó que se conciba el poseer un cupo en una IES como un privilegio que no todos podían alcanzar, y que contradice otro principio también implementado en la misma Constitución: el acceso universal a la educación superior (art. 28).

En definitiva, se puede expresar que la LOES del 2010 exigió una mejora en la calidad de educación de una IES, y que con la implementación del ENES sí se permitió una mayor regulación y control para acceder a las mismas, con un filtro que contempla específicamente desempeño académico en ciertas aptitudes. Ahora bien, también genero otros problemas. Primero que nada unos consideran que este examen, decide, de manera indirecta, para qué carreras un estudiante

está capacitado o habilitado, pues se necesitan unos puntajes mínimos para obtener un determinado cupo. Asimismo, existen efectos indirectos. Uno de ellos es existen estudiantes que no alcanzaron a obtener ningún cupo en ninguna universidad en su primer intento, por ende se quedan fuera del sistema y deben repetir el examen, hasta alcanzar un cupo en la carrera que desea. Otro efecto es que además existen personas que no lograron alcanzar ningún cupo en una IES, y que de manera recurrente, hasta la actualidad no han logrado ingresar a la Universidad para continuar con sus estudios superiores. Por ejemplo, acorde al INEC, la tasa de matrícula, o de estudiantes que ingresaron a una IES, pasó de 25,1% en el 2007 a 30,1% en el 2011. Pero a partir del 2011, cuando se comenzó a implementar el ENES, la tasa bajó a 26,6% (INEC, 2014).

## 4. Conclusiones

En definitiva, el presente trabajo demuestra cómo el análisis institucional de los instrumentos aplicados en determinada política pública, ayuda a entender si existió o no una continuidad de los mismos, así como los efectos a veces no deseados que generan su implementación, y que a veces terminan cambiando el objetivo para el cual fueron creados (Lascoumes y Le Galès, 2007).

De esta manera, a través del uso de la tipología de instrumentos NATO y la adición de dos dimensiones a la misma, una sustantiva y otra procesual, podemos concluir que durante el primer período de tiempo analizado, de 2000 al 2006 la Política de Educación Superior en el Ecuador consistía en un sistema que organizativamente se defiende como autónomo y contempla el libre ingreso; que a través de su recurso de tesoro, la gratuidad es el instrumento sustantivamente establecido, pero siempre se enfrentó a la privatización de varios de los servicios educativos; que casi no posee instrumentos de información y que todos los registros se hacían de manera física; y finalmente, que la Ley de Educación Superior del 2000 fue su instrumento de autoridad, que permeó el marco jurisdiccional para la creación de un nuevo sistema de educación superior, pero que lamentablemente, la mayoría de sus disposiciones nunca lograron hacerse efectivas.

Mientras que para el segundo periodo analizado, la mayoría de los instrumentos antes utilizados se eliminan, y se origina una Política de Educación Superior a partir del 2007 que crea un sistema de educación superior radicalmente diferente al anterior. En primer lugar, organizativamente crea instituciones tales como el SENESCYT y el CEAACES, que controlarán y reglarán todo el sistema educativo superior, que bajo el recurso de autoridad se crea una nueva LOES, misma que, bajo el recurso de organización, establece la creación de un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación que implementa un Examen Nacional para acceder a la Educación Superior o ENES, mismo que hasta la actualidad sigue modificándose y que centraliza el sistema de acceso a la educación superior,

Finalmente, el presente trabajo deja la puerta abierta para resolver interrogantes como la efectividad que tuvo la implementación del ENES, o cuáles fueron las motivaciones que estuvieron detrás de toda la serie de modificaciones que experimentó el mismo hasta llegar a ser un requisito tanto para graduarse de la secundaria como para acceder a una Institución de Educación Superior Pública en el Ecuador.

## 5. Referencias

- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3), 377-409.
- Cairney, P. (2015). *Policymaking in the UK: What is Policy and How is it Made?. Policy and Policymaking in the UK*. Basingstoke: Palgrave.
- CEAACES, 2013. Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14. Quito, Ecuador: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2013.
- CRESALC. (1986). Monografía: La Educación Superior en el Ecuador. UNESCO.
- Chiroleu, A. (2011). La educación superior en América Latina: ¿Problemas insolubles o recetas inadecuadas. *Avaliapao (Campinas)*, 16(3), 631-653.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Constitución de la República del Ecuador. (1978).
- Constitución de la República del Ecuador. (1998).
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Dye, T. (2011/1972). *Understanding public policy*. Boston: Longman (13a ed.), 346 p.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Eckstein, H. (1963a), «A Perspective on Comparative Politics, Past and Present», en H. Eckstein y D. E. Apter (eds), *Comparative Politics: A Reader* (Londres: Free Press of Glencoe), pp. 3-32.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos, FLACSO.

- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House
- Hood, C y H. Margetts. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-116.
- Hall, P. y R. Taylor. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalism*. Alemania: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Howlett, M. (1991). "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice." *Policy Studies Journal*. 19 (2): 1–21.
- Howlett M. y M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.).
- Howlett, M y J. Rayner. (2007). *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements"*. *Policy and Society*.
- Immergut, E. M. (1998). *The theoretical core of the new institutionalism*. *Politics & Society*, 26(1).
- Ley de Educación Superior, 2000.
- Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.
- Linder, S., and B. G. Peters. (1990). "The Design of Instruments for Public Policy." In *Policy Theory and Policy Evaluation*, ed. S. Nagel. Westport, CT: Greenwood Press.
- Lascombes, P. y Le Galès, P. (2007). *Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lowi, T. J. (1992). *La hechura de las políticas*. L. F. A. Villanueva (Ed.). Miguel Ángel Porrúa.
- Malo, H. (1985). *Universidad, Institución perversa*. Corporación Editora Nacional

- March, J. G., y J. P. Olsen. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(03).
- Oakeshott, M. (1962). *Rationalism in Politics*. London: Methuen.
- Pacheco, L. y R. Pacheco. (2015) "Evolución de la educación superior en el Ecuador. La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana", *Pacarina del Sur*, año 6, núm. 23, abril-junio, 2015. Consultado el Lunes, 22 de Mayo de 2017 en <http://www.pacarinadelsur.com/home/amautas-y-horizontes/1128-evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana>
- Peters, B. G. (1999). "El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política". Barcelona: Gedisa Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*, London: Continuum.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Institutionalism and Public Policy*. En, *Contemporary Approaches to Public Policy*, Guy Peters y Philippe Zittoun, editores. Londres: Palgrave Macmillan
- Palier, B. (2007). Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, 20(1), 85-107.
- Ponce, J. y F. Carrasco. (2015). *Educación Superior y Posgrado en Ecuador*. Quito: FLACSO-ECUADOR
- Powell, W. y P. Di Maggio. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez, R. (2013). *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*, Quito: SENESCYT.

Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA. (2013). Acuerdo Ministerial 76, Registro Oficial 910.

Rhodes, R. (1995). El Institucionalismo. En, Teoría y Métodos de la Ciencia Política, David Marsh y Gerry Stoker (eds.). Alianza Editorial. Versión en español por Jesús Cuéllar Menezo

Sistema Nacional de Admisión y Nivelación. (s.f.) <http://www.snna.gob.ec/>

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (s.f.) <http://www.senescyt.gob.ec/web/guest>

Subirats, J., & Goma, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno.

Thoening, J-T. (1996). Política Pública y Acción Pública. Gestión y Política Pública, vol, VI, núm. 1.

Zabala, T. (2015). Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008 - 2013. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO-ECUADOR

Zurita, G. (2016). Informe: La Educación Superior en el Iberoamérica. Capítulo Ecuador. Guayaquil: CINDA

