

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Política pública de educación superior, meritocracia y equidad en el ingreso a la universidad, caso: Análisis de las fallas de implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (*SNNA*).

Karina María Sierra Arias

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Tania Zabala y Margarita Manosalvas

Quito, Septiembre de 2018

Dedicatoria

A cada uno de los integrantes de mi familia,
sus palabras de aliento fueron importantes para alcanzar la meta deseada.

A mis hijos: Dylan y Samantha,
A Nelly y Sofía, mujeres fuente de inspiración,
de las cuales aprendo cada día.

A mi asesor de tesis, Guillaume Fonatine,
por su paciencia, guía y dirección académica.

A todos los bachilleres de nuestro país que,
a pesar de su intento por acceder a la educación superior se quedaron fuera y,
que aún continúan preparándose para ingresar al sistema universitario.

Como olvidar a Javier Corregidor, gran amigo y apoyo para la realización de esta tesis.

Para todos ellos mi gratitud, cariño y consideración.

Tabla de contenido

Resumen	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Fallas de implementación en programas de política pública a partir del.....	5
Neoinstitucionalismo.....	5
1. Por qué elegir el neoinstitucionalismo como enfoque de análisis.....	8
1.1 Neoinstitucionalismo histórico.....	10
1.2 Neoinstitucionalismo económico.....	11
1.3 Neoinstitucionalismo sociológico.....	11
1.4 Neoinstitucionalismo normativo y la lógica de lo adecuado.....	12
2. Análisis de implementación de políticas públicas.....	13
3. ¿Qué son las fallas de implementación?	15
4. Las tres generaciones de la implementación.....	21
4.1 Primera generación de estudios de implementación.....	21
4.2 Segunda generación de estudios de implementación.....	22
4.3 Tercera generación de estudios de implementación.....	23
5. Instrumentación y diseño de política como predecesores de las fallas de.....	25
implementación.....	25
6. Tipología de instrumentos (instituciones como instrumentos)	27
7. Diseño metodológico a partir del modelo N.A.T.O.....	29
7.1 Relaciones causales por medio del seguimiento de procesos.....	30
Capítulo 2	31
Políticas de acceso a la educación superior en América Latina.....	31
1. Presupuesto: una de las principales barreras de acceso a la educación superior.....	32
en América Latina.....	32
2. Políticas públicas de acceso en Ecuador.....	34
2.1 Contexto Normativo.....	36
3. Sistema de admisión en Latinoamérica.....	37
3.1 Examen Nacional de ingreso a la educación superior (México).....	39

3.2 Prueba de Selección Universitaria (Chile).....	43
3.3 Sistema de admisión en el Ecuador.....	45
4. Meritocracia y equidad en el acceso a la educación superior.....	47
Capítulo 3.....	50
Política de acceso a la educación superior instrumentos y fallas de implementación.....	50
1. Cambio de política pública de educación superior, creación de SENESCYT, SNNA y ENES (Autoridad).....	52
2. Agencia que rige el sistema de acceso a la educación superior (instrumento de Organización)	53
2.1 Ministerio de Educación.....	55
2.2 Secretaría Nacional de Educación Superior de Ciencia y Tecnología (SENESCYT).....	56
3. Proceso de nivelación y admisión.....	57
3.1 Tipos de nivelación que ofrece el SNNA.....	58
a. Nivelación especial.....	58
b. Nivelación general.....	58
c. Nivelación por carrera.....	58
3.2 Del proceso de postulación a la carrera.....	59
4. Resultado ENES febrero 2012 – marzo 2015.....	66
5. Rubro en partida presupuestaria del Estado (instrumento de Tesoro)	76
6. Relaciones causales por seguimiento de procesos (processtracing)	80
Conclusiones.....	82
Anexo I.....	86
Anexo II.....	87
Anexo III.....	88
Anexo IV.....	89
Abreviaturas.....	90
Lista de referencias.....	91

Ilustraciones

Gráficos

Gráfico No. 3.1 Proceso de Admisión.....	58
Gráfico No. 3.2 Proceso de nivelación.....	61
Gráfico No. 3.3 Las 20 carreras más demandadas período mayo 2012.....	63
Gráfico No. 3.4 Las 20 carreras más demandadas período marzo 2014.....	64
Gráfico No. 3.5 Las 20 carreras más demandadas período marzo 2015.....	64
Gráfico No. 3.6 Cupos no cubiertos.....	65
Gráfico No. 3.7 Eficiencia de asignación de cupos ENES 2012-2015.....	71
Gráfico No 3.8. Eficiencia en asignación de cupos primera opción frente a total de habilitados.....	74
Gráfico No. 3.9 Histórico de asignación presupuestaria a IES como % del PIB.....	77
Gráfico No. 3.10. Asignación por estudiante y calidad institucional.....	79

Tablas

Tabla No. 2.1. Estructura EXANI-II Admisión.....	41
Tabla No. 2.2. Estructura módulo EXANI-II Diagnóstico.....	41
Tabla No. 2.3. Estructura EXANI-II Diagnóstico (módulo ciencias sociales).....	42
Tabla No. 2.4. Estructura EXANI-II Diagnóstico (módulo ciencias de la salud).....	42
Tabla No. 3.1. Estrategia de postulación.....	60
Tabla No. 3.2. Histórico de aplicación ENES de febrero 2012 a marzo 2015	66
Tabla No. 3.3. Histórico de aplicación ENES de febrero 2012 a marzo 2015 en porcentajes.....	67
Tabla No. 3.4. Contraste de fuentes período marzo 2015.....	70
Tabla No.3.5. Eficiencia en asignación de carreras febrero 2012 a marzo 2015.....	71
Tabla No.3.6. Eficiencia en asignación de cupos en carreras frente al total de.....	73
habilitados período febrero 2012 a marzo 2015.....	73
Tabla No. 3.7. Histórico de aplicación del ENES de febrero 2012 a marzo 2015.....	74
Tabla No. 3.8. Histórico de aplicación del ENES de febrero 2012 a marzo 2015.....	75
aceptación de cupos.....	75

Tabla No. 3.9. Presupuesto SENESCYT 2013 -2015.....	79
Tabla No. 3.10. Presupuesto SNNA desde el 2013 al 2015.....	80

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Karina María Sierra Arias, autora de la tesis titulada “Política pública de educación superior, meritocracia y equidad en el ingreso a la universidad, caso: Análisis de las fallas de implementación del *Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)*” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo licencia CreativeCommons 3.0 Ecuador para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando su objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2018



Karina María Sierra Arias

Resumen

El ingreso a la Universidad, en el Ecuador, ha sido un tema en constante discusión, acorde a los cambios de Gobierno las políticas públicas de ingreso y selección se van acoplado a ellos. El análisis de este trabajo parte del nuevo proceso de selección. El problema central de la investigación se relaciona con las fallas de implementación de la política pública de acceso a la Universidad, desde la segunda aplicación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) de febrero del 2012 hasta marzo 2015.

El Sistema de Educación Superior está compuesto por: las Instituciones de Educación Superior (IES) y agencias estatales creadas para la regulación del sistema como tal. En el caso específico del acceso a la educación superior es una única agencia la que regula todo el proceso, dejando que las IES sean actores silenciosos que deben remitirse a las instrucciones dadas por el SNNA.

La problemática de la investigación analizada va entorno al cumplimiento parcial de los objetivos de la política, por un lado, el monopolito del proceso de acceso que se deriva en una incapacidad de trabajo conjunto y coordinado entre las instituciones que forman parte del sistema de educación superior y por otro, la falta de reglas claras en el proceso de selección y asignación de cupos realizado por la única institución encargada del proceso a través del SNNA, evidencian que el comportamiento de los agentes (estudiantes) moldea las reglas.

El análisis se realiza desde el neoinstitucionalismo, la metodología empleada se basa en el uso de los instrumentos (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) conocido por sus siglas en inglés como NATO a lo que se suma el mecanismo causal dejan ver falla de implementación ocasionada por el cumplimiento parcial de los objetivos.

Palabras claves: análisis de política, falla de implementación, instrumentos de política, Causal Process Tracing y acceso a la educación superior.

Introducción

Según datos publicados por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), gracias al nuevo sistema de nivelación y admisión la educación superior, cuyo único programa encargado del proceso es el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), ha beneficiado a miles de bachilleres. Esta información es muy difícil de corroborar pues, los miles de bachilleres son un número incierto, desde la fuente oficial (boletines y otro material impreso) e incluso datos (con ciertos faltantes) que fueron proporcionados por la misma SNNA, dejan en el aire la aseveración de otorgar cifras reales de los postulantes que lograron ingresar al sistema de educación superior durante el período febrero 2012 – marzo 2015. Tal vez la coyuntura política, con un Gobierno que, a pesar de promover la transparencia continua con las prácticas celosas de compartir información, no hacen posible sustentar con datos duros sino más bien en una suerte de confrontación de los datos otorgados frente a los datos publicados por la fuente oficial, son los que se utilizan para el presente análisis.

En merecimiento a lo anotado en el párrafo anterior para la obtención de datos se utilizaron otros mecanismos de recolección de información: la revisión de libros, artículos, leyes, informes del gobierno relacionados con el tema, revisión de información estadística entregada por el SNNA. Analizar la política pública en su totalidad podría resultar un trabajo infinito y complejo, no solo por sus diferentes fases sino también, por la infinidad de componentes que puede contener. Por ello, evaluar una fase es accesible y posibilita un mejor análisis. En este trabajo la fase elegida es la implementación de un programa de política pública. Se utilizarán los planteamientos de Michael Hill y Peter Hupe, Pressman y Wildavski, Frank Fisher, Michael Howlett, Merilee Grindle y Guillaume Fontaine.

La política pública de educación superior establece la equidad e igualdad para el ingreso a la educación superior. En este marco el programa implementado SNNA para el acceso a las IES, utiliza como herramienta de medición el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que mide aptitudes y establece un rango de puntuación para el ingreso. Pero, es posible que el objetivo de la política no sea coherente con el instrumento seleccionado, derivando así en efectos no deseados.

El ENES fue implementado en el 2012, de su primera aplicación los datos no fueron proporcionados. Según lo indicado por técnicos del SNNA, la convocatoria en mención fue piloto por lo tanto se reservan los resultados. Para febrero del 2012, 45.558 bachilleres rinden el examen. De estos 33.989 fueron habilitados, 14.919 aceptaron un cupo; esto no garantiza que ingresaron a alguna de las IES ni a su carrera de selección prioritaria. 19.070 aspirantes habilitados no entraron a la Universidad, el SNNA no proporcionó si este grupo de bachilleres se quedaron fuera porque no aceptaron un cupo o porque no se les asignó uno.

A partir de esta convocatoria, el SNNA (única agencia encargada del acceso a las Instituciones de Educación Superior), fue ajustando la metodología del proceso, tanto así que las reglas fueron cambiando en cada período. Hill & Hup en 2009 manifestaron que decisión política y el diseño de la política pública no siempre están concatenados con la instrumentalización de la misma. Así mismo en el análisis de la política pública varios autores manifiestan que existen brechas entre las dos etapas, las diferencias ocasionan fallas y un resultado diferente al esperado. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar 1993,17).

(Presman y Wildavsky 1998, 48) “Debido a que los programas son modificados por su medio ambiente, y las organizaciones son afectadas por sus programas, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando”.

En el caso de estudio, se debe tener claro que a pesar de la existencia de otras instituciones que forman parte del sistema de educación superior, cuando se habla de sistema de acceso a la educación la única agencia que tiene postestad es SENESCYT a través del SNNA, por ello, la ausencia de reglas claras y el uso del ENES como única herramienta para otorgar a los postulantes un cupo, provocó que en cada convocatoria se modificaran las estrategias de postulación.

En noviembre del 2015 el Ministerio de Educación conjuntamente con la SENESCYT anunciaron públicamente la fusión del SER BACHILLER y el ENES, La primera mide conocimiento, la

evaluación era realizada por el Ministerio de Educación a todos los bachilleres al final de su último año secundario y no tenía ningún interés para el ingreso a las IES. Evalúa cuatro áreas: matemáticas, ciencias naturales, estudios sociales y literatura y lengua. Este es el primer momento donde se articula un trabajo conjunto entre SENESCYT y otra agencia del sistema.

En consideración que el neoinstitucionalismo aborda las interacciones entre actores como construcciones que desembocan en la conformación de instituciones y como estas se constituyen en el sustento en la toma de decisiones y su rol en la interacción social. Este último enfoque será el que se utilice para realizar la investigación.

El trabajo de investigación se basa en el análisis de tercera generación de implementación donde es fundamental el cuestionamiento del diseño de la política, la elección de instrumentos y el comportamiento de aplicación centrado en las relaciones formales e informales que se desenvuelven dentro del subsistema político que incluye a más de la implementación su diseño (Howlett y Ramesh,2003).

Para implementar una política pública, debe existir un previo diseño de la misma, esto implica una selección adecuada de instrumentos y, bajo sugerencias de autores los implementadores de la política deben participar de este proceso, podrán incluir sus observaciones en función de su experiencia y conocimientos. Si bien es cierto ninguna política es implementada al 100 por ciento acorde a lo planificado, esta práctica podría evitar que las fallas durante la implementación puedan afectar radicalmente el logro de los objetivos de la política y así minimizar los efectos perversos. MerileeGrindle (2009) enfatiza que lo anunciado como política no siempre se puede ejecutar, en este sentido Guillaume Fontaine (2014) afirma que, para reducir las probabilidades de falla, la participación ciudadana es fundamental como práctica de negociación, ya que se mantiene una relación horizontal.

Para el análisis se empleará el modelo N.A.T.O. (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), planteado por Christopher Hood; con la dimensión sustantiva propuestas por Howlett. En este caso la dimensión procedimental no aplica. El *processtracing* será utilizado como método para encontrar y desarrollar los mecanismos causales entre las variables independientes que nos

facilitan determinar las fallas de implementación en la política de acceso a la educación superior durante el período 2012 – 2015.

El presente trabajo está estructurado en tres capítulos. El Capítulo I desarrollo la teoría que sustenta la investigación. Contiene tres bloques, en primero pone en escena el análisis de las fallas de implementación, a través del neoinstitucionalismo. En un segundo momento se abordan las tres generaciones de análisis de implementación de las políticas públicas y sus fallas. Finalmente se presenta la metodología a ser utilizada, que parte del modelo N.A.T.O. y del *processtracing*.

En el Capítulo II se desarrolla el estado del arte temático, en una primera instancia hace un recorrido regional sobre el acceso a la educación. Como segunda parte encontramos diferentes sistemas de admisión en Latinoamérica. Un tercer momento describe tres casos de implementación en programas de acceso a la educación superior, estos son: México, Chile y Ecuador.

Finalmente, en el Capítulo III se presenta el desarrollo del caso investigado. En un primer momento y acorde al modelo N.A.T.O. se describen los instrumentos de la política y se analiza la información estadística entregada por el SNNA, finalmetese da paso al desarrollo del *processtracing*.

Capítulo 1

Fallas de implementación en programas de política pública a partir del neoinstitucionalismo

Los programas de políticas públicas son el producto de un proceso planificado que inicia en la detección de un problema, posteriormente es puesto en agenda por los tomadores de decisión. Las agencias estales y no estales son las encargadas de diseñar el programa para ser implementado, pero ¿qué sucede si este programa ya diseñado que cuenta con recursos, personal y una planificación falla en el momento de su implementación? A decir de Pressman y Wildavsky (1973) el estudio de la implementación no debe estancarse en los objetivos del programa ni en las intenciones legalmente definidas de una política, en este sentido su obra referente a la implementación devela que las fallas están dadas por el desfase entre las intenciones de una política y sus resultados concretos.

Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que, a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, estos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban. Aparece lo que se llama implementación gap, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia -a veces abismal- que separa la teoría de la práctica (Roth 2007, 107).

Las políticas públicas han sido analizadas desde tres posturas teóricas, cada una tiene características propias que se ven reflejadas en la forma de su análisis y que están ligadas a las diferentes disciplinas de las ciencias sociales tales como: la historia, economía, sociología, derecho, entre otras. En estos tres grupos encontramos las teorías centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las teorías mixtas o intermedias (Roth 2007, 31).

Harold Lasswell (1956) es el primero en proponer una estructura para el análisis de políticas públicas e incluso habla sobre etapas o fases de esta. Con este antecedente, se desprenden tres posturas para el análisis; encontramos la conductista, cuyo eje central es el comportamiento de los actores que forman parte de la definición de las políticas públicas y como sus conductas motivadas por sus intereses se ven reflejados en la toma de decisiones; de tal manera que las

políticas públicas son el resultado de las disputas originadas por la pugna de intereses entre actores. Por otro lado, el cognitivismo pone especial énfasis en el rol de las ideas; para este enfoque la política está inmersa en una serie de ideas desde las cuales se crea la realidad.

Hasta 1950 en la ciencia política dominaba el enfoque institucionalista, que estudiaba la descripción de las instituciones, los sistemas jurídicos, las estructuras de gobierno y su comparación a través del tiempo y entre países. Luego llegaron los conductistas para explicar cómo y por qué los individuos actuaron en la toma y aplicación de acciones. Los teóricos de la elección racional trataron de explicar la política en términos de la interacción de los intereses propios de los individuos (Lowndes Vivien, 2010).

El nuevo institucionalismo aparece a mediados de la década de los 1980, el término fue acuñado por March y Olsen (1984, 1989, 1994, 1996). Estos estudios sostienen que la ciencia política – y en alguna medida también las otras ciencias sociales – encauzó la mayor parte de sus energías teóricas y conceptuales en direcciones que habrían de atribuir menor importancia a los valores políticos y la elección colectiva. March y Olsen sostenían que en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitarias (Peters 1999, 45).

Éste enfoque teórico pone su atención en la forma en que las instituciones encarnan los valores y las relaciones de poder, y como los obstáculos y las oportunidades confrontan el diseño institucional. Fundamentalmente, los nuevos institucionalistas se preocupan sólo por el impacto de las instituciones sobre los individuos sino también de la interacción entre las instituciones y los individuos (Lowndes Vivien 2010, 61). March y Olsen (2006, 4 citado en Lowndes Vivien 2010, 61) explican el neoinstitucionalismo como un "conjunto de ideas teóricas y las hipótesis sobre las relaciones entre las características institucionales y la acción política, el rendimiento y el cambio", estos autores explican que las instituciones no son necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas (March y Olsen 1989, p.21-26 citado en Peters 1999, 50).

Los conductistas, sostenían que las instituciones surgieron de la agregación de funciones individuales, Estados y respuestas aprendidas, mientras que los teóricos de la elección racional consideran que las instituciones no eran más que una acumulación de decisiones individuales sobre la base de las preferencias que maximizan la utilidad (March y Olsen, 1984 citado en Lowndes Vivien 2010, 63).

Los nuevos institucionalistas están preocupados por explorar cómo se logra la estabilidad institucional a través de la acción humana. Las instituciones no son "cosas" como se deduce de algunos de los enfoques tradicionales, sino procesos. Afirman que las instituciones políticas juegan un papel más autónomo en la conformación de los resultados políticos, con el argumento de que " la organización de la vida política hace una diferencia." Por lo tanto: "La agencia burocrática, la comisión legislativa, el tribunal de apelación son arenas de fuerzas sociales, pero también son colecciones de procedimientos operativos estándares y estructuras que definen y defienden intereses. Ellos son actores políticos en su propio derecho." Lowndes Vivien (2010). La idea de un nuevo institucionalismo evoca pensar en la postura de su antecesor, el viejo institucionalismo que tenía su sustento en la economía neo-clásica, estaba centrado en las preferencias de los individuos que según el pensamiento neoclásico se encontraban orientadas a fines económico-rationales que buscaban la mayor ganancia.

Según March y Olsen (1984, 735) el institucionalismo tradicional tenía las siguientes características:

- a) Contextual porque miraba a la política como una parte integral de la sociedad que dependía de la actividad social y de su entorno.
- b) reduccionista, mira a la política como las consecuencias del comportamiento individual desvinculando el impacto de las estructuras y las reglas de comportamiento.
- c) utilitario, inclinado a la toma de decisión desde el interés propio, menos inclinados a ver a los actores políticos, responder a las obligaciones y deberes;

- d) funcionalista, la historia era considerada como un eficiente mecanismo para llegar al equilibrio apropiado, se caracterizaba por ser lineal; e
- e) instrumentista, la principal preocupación estaba dada por la asignación de recursos por lo que relegaban las formas en que la vida política es organizada en torno al desarrollo de las manifestaciones simbólicas, rituales y ceremonias.

1. Por qué elegir el neoinstitucionalismo como enfoque de análisis

La diferencia que encontramos entre el viejo y el nuevo institucionalismo es su metodología; “la metodología empleada por el viejo institucionalismo es sobre todo la del observador o la observadora inteligente que intenta describir y comprender en términos concretos el mundo político que le rodea” (Peters 1999, 15) utilizaba técnicas inductivas para extraer conclusiones de la investigación empírica. Mientras que el nuevo institucionalismo usa enfoques deductivos que parten de proposiciones teóricas sobre la forma de trabajo de las instituciones.

En 1984, March y Olsen publicaron su artículo titulado *The new institutionalism: organizational factors in political life* (El nuevo institucionalismo: factores organizativos en la vida política), donde presentan una propuesta diferente a la del conductismo y la teoría de la acción racional, así el nuevo institucionalismo aparece como una reacción a las propuestas teóricas de las ciencias políticas que durante años hegemonizaron los estudios concernientes a la política pública, sobre todo en las teorías de acción racional y el conductismo, mismo que sostenían que los individuos actúan autónomamente, en función de su racionalidad que corresponde a características socio-psicológicas o a un eventual beneficio personal. De esta manera el comportamiento de los actores políticos se convirtió en una mezcla de motivaciones y cálculos económicos (March y Olsen, 1984).

Al ser las instituciones el centro de análisis del neoinstitucionalismo es importante partir de una definición, a pesar que existen varias, para algunos autores como Peters (1999) las instituciones desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo político, de ahí que “la institución se forma más bien a partir de las interacciones de los actores que determinada elección consciente, como sería de esperar al seleccionar una forma de gobierno presidencialista o parlamentaria” (Peters 1999).

Hall y Taylor (1996,938) definen a las instituciones como formales o informales que cuentan con procedimientos, rutinas, normas y convenciones inherentes en la estructura organizativa que moldean el comportamiento de los individuos con lo cual se identifica la relación individuo-institución. Por su parte Giddens (1979 citado en Peters 1999,161) cuando se refiere a una institución sostiene que esta moldea el comportamiento de los individuos que son parte de ella, por lo que se habla como sistemas de significación que dan directrices de conductas a sus miembros. Así mismo las reglas definen a las instituciones y estas a su vez a los individuos (Peters 1999, 161).

Para March y Olsen (1984) las instituciones poseen un valor intrínseco, por lo que su importancia va más allá de los beneficios o perjuicios que estas producen en el individuo. Además, se debe considerar que de una u otra forma la decisión individual se encuentra limitada por restricciones de información, con lo cual se mantiene de cierta forma el control sobre las posibles alternativas de acción que enfrenta un individuo en una situación dada; se debe a que la información con la que cuentan usualmente es incompleta y resulta costosa adquirirla ya sea porque la capacidad mental de los actores es limitada y no es factible procesar información completa. Por otro lado, el individuo actúa en un contexto en el que existen instituciones (formales e informales) que imponen restricciones a la acción humana individual, mismas que guían y estructuran su comportamiento.

Meyer y Rowan (1977 citado en Peters 1999, 161), sostienen que “las instituciones son fundamentalmente una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de la sociedad, y que pueden ser consideradas separadamente de la acción”. Rhodes (1997) plantea que el neoinstitucionalismo develó que las instituciones poseen representación autónoma y que su dinámica va acorde a un contexto que de alguna manera incide en ellas y que a su vez direcciona el comportamiento de los individuos, el sistema y su estructura con lo cual explica la relación entre: sistema – individuo – sociedad – Estado.

Durante la década de los 60 y 70 el nuevo institucionalismo da origen a varias corrientes Lowndes (2010), sin embargo, Hall y Taylor (1996) citan a tres corrientes que se constituyen como las más importantes: el neoinstitucionalismo histórico, el de elección racional o económico y el

sociológico. A pesar, que los tres buscan dilucidar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados sociales y políticos, también analizan la forma en que se relacionan, como surgen y a que se deben sus cambios (Hall y Taylor 1996, 936).

1.1. Neoinstitucionalismo histórico:

Para Hall y Taylor (1996), el neoinstitucionalismo histórico parte de la historia como el camino para aclarar los factores que motivan la creación, modificación y cambio de instituciones. Estos factores crean trayectorias que pueden dar como consecuencias diferentes resultados entre ellos la relación entre instituciones y el comportamiento individual. Quienes parten desde este enfoque tienden a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una «dependencia del sendero» (pathdependence) y de consecuencias imprevistas (Roth 2007,38).

La investigación de Peter Hall (1986) sobre el desarrollo de la política económica en Francia y el Reino Unido fue uno de los primeros en utilizar el neoinstitucionalismo histórico como base teórica de análisis, en este trabajo Hall expresó claramente que los cursos de acción siempre sufren la influencia de las decisiones políticas tomadas anteriormente, sin embargo, sus reflexiones sobre la naturaleza institucional de esas decisiones fue menos concluyente. La investigación de este autor se concentró en la influencia que diversos factores institucionales pueden tener sobre el desempeño de los gobiernos por ello, el institucionalismo histórico implica más bien un curso de evolución que un acatamiento total de la norma inicial. Así, el “pathdependence” no sería equivalente a una influencia del pasado como fuerza que controla el futuro de las instituciones y sus políticas (Peters 1999, 100 - 102).

Este enfoque, niega que los factores institucionales produzcan comportamientos o preferencias individuales, Argumentan que las instituciones son construcciones humanas intencionalmente diseñadas para resolver problemas de acción colectiva. Lowndes (2010) señala que el Institucionalismo histórico, analiza cómo las decisiones tomadas acerca del diseño institucional de los sistemas de gobierno influyen en la futura toma de decisiones de los individuos.

1.2. Neoinstitucionalismo económico:

Para Lowndes (2010) el neoinstitucionalismo económico, cuyo principal representante se constituye en la elección racional, sostiene que las instituciones políticas son sistemas de reglas e incentivos dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar sus utilidades. Hall y Taylor (1996) señalan que el neoinstitucionalismo económico se fundamenta en los intereses de los individuos que a partir de preferencias crean, cambian y modifican las instituciones. Este enfoque centra el papel de las instituciones como reductoras de incertidumbre y como factor determinante para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales (Roth 2007,38). El objetivo central de esta postura es concluir sobre el comportamiento y de la acción política a través de modelos que den cuenta y predigan el accionar político, la intención no es encontrar explicaciones de las problemáticas a tratar sino, más bien analizar la efectividad del modelo aplicado. La premisa inicial de la teoría de la elección racional es que se puede objetivar los costos y beneficios que conlleva una decisión, de tal modo que todos coincidamos, obviamente con intereses distintos, pero con la misma concepción de lo que son estos costos y beneficios (Fontaine 2014, 62).

1.3. Neoinstitucionalismo sociológico:

Nace de las teorías de la teoría de la organización, estudia la forma en que las instituciones crean significados para las personas, por lo que tiene una estrecha relación con los ámbitos culturales, rituales y simbólicos. Su principal objetivo es generar un acercamiento entre la institución y la cultura (Hall y Taylor, 1996). Es así que el orden simbólico es un elemento estratégico para el institucionalismo sociológico debido a que los símbolos, rituales, ceremonias, historias, y el drama en la vida política se impregnan en la política de una manera sutil y difusa, proporcionándole coherencia a la vida política. Muchas de las actividades y experiencias de la política se definen por su relación con los mitos y los símbolos que les anteceden y que son ampliamente compartidos. Al mismo tiempo, el comportamiento simbólico es también un elemento estratégico en la competencia política. (March y Olsen, 1984). Desde esta perspectiva ampliada se desprende que los factores culturales son instituciones, lo que incita al análisis de elementos cognitivos -entendidos como instituciones culturales- que pesan sobre los comportamientos individuales y que determinan la legitimidad de las organizaciones (Muller, Sural 1998, 46 citado en Roth 2007, 41).

1.4. Neoinstitucionalismo normativo y la lógica de lo adecuado:

Sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados (Peters 1999, 46), por lo tanto, las instituciones políticas influyen en el comportamiento de los actores mediante sus 'valores, normas, intereses, identidades y creencias'. Institucionalistas normativos argumentan que las reglas y las estructuras aparentemente neutrales que en realidad encarnan los valores (y las relaciones de poder), y determinan el comportamiento "apropiado" en la configuración dada. En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas (Granovetter 1985 citado en Peters 1999, 46).

Selznick (1949, 25 y ss.), estableció una diferencia entre las organizaciones como la expresión estructural de la acción racional y las organizaciones como estructuras más adaptativas y normativas. Estos dos modelos se reflejan en la distinción que March y Olsen (1989, 118 Yss.) establecen entre procesos políticos aditivos e integradores. El primer formato es en esencia una forma contractual para las organizaciones, en la que los individuos participan principalmente en función de la búsqueda del beneficio personal. Y la segunda forma de organización se acerca más a la idea de una institución que expresa una «lógica de lo adecuado», concepto central en la versión normativa del nuevo institucionalismo (Peters 1999, 47-48).

En este sentido la lógica de lo adecuado influye en el comportamiento de los individuos, genera que estos ejecuten sus acciones (desde las más complejas hasta las más simples) acorde a los objetivos de la institución, de tal manera, cada persona asume un rol previamente normado. Bajo este parámetro (Peters 1999, 51) sostiene que los individuos, siguiendo la lógica de lo adecuado, harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.

2. Análisis de la implementación de Políticas públicas

Para comprender la puesta en marcha o implementación es necesario establecer las etapas del proceso político, para ello, Charleso, Jones (citado en Muller 2006, 54) propone un marco de análisis que describe cada una de las etapas, inicia con la identificación del problema, ligado al

trabajo gubernamental y su puesta en la agenda; como segundo paso el desarrollo del programa en el cual se da tratamiento al problema, se formulan las posibles soluciones y su legitimación a través de la aprobación política; el tercer paso es la puesta en marcha o implementación del programa, en esta fase se ejecutan las decisiones tomadas; la evaluación del programa se constituye como los resultados de este, esta fase es medible y contiene criterios que permiten un análisis específico y la formulación de recomendaciones; finalmente se plantea la terminación del programa.

En este sentido encontramos que Howlett y Ramesh (2003, 160) describen un ciclo de política similar en donde, después que un problema público llega a la agenda de la política, se han propuesto varias opciones para hacer frente a ella, y el gobierno ha establecido objetivos y decidió en un curso de acción para lograrlos, se debe poner la decisión en la práctica, el esfuerzo, el conocimiento y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de política en acción comprenden la etapa de implementación del ciclo de las políticas.

Se entiende que la política pública al ser un proceso, responde a un ciclo donde cada etapa subyace a la otra de una forma secuencial y lógica; primero debe aparecer el problema público para que llegue a la agenda política, es entonces cuando los tomadores de decisión y su equipo barajan una serie de opciones para hacerle frente, el Gobierno establece objetivos de la política y decide los mecanismos de acción para alcanzar las metas, tras ser implementada se ejecuta una evaluación que determinará la efectividad (Howlett y Ramesh 2003).

Las instituciones se constituyen como el espacio donde el ciclo de la política se desarrolla por ello, es ahí donde se generan las diferentes interacciones entre los individuos que hacen posible que cada etapa se ejecute en los diferentes niveles jerárquicos de tal manera que cada individuo tiene una actividad articulada a la de otro que es específica y aporta al proceso (Hill y Hupe, 2009). La implementación en las políticas públicas comprende una etapa dentro del ciclo de las políticas; se da una vez que el gobierno ha establecido objetivos de la política y decide un curso de acción para lograrlos, es entonces cuando la decisión se ve plasmada en la práctica. El esfuerzo, el conocimiento y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de política en acción comprenden la etapa de implementación del ciclo de las políticas.

Como se indicó anteriormente, los primeros en considerar el análisis de la puesta en marcha fueron Pressman y Wildavsky (1973), a partir de su estudio “Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” otros expertos incursionaron en el estudio de esta etapa del ciclo de política. Para estos dos autores la implementación es un proceso de interacción entre los objetivos y las acciones generadas para alcanzarlos.

Dos años más tarde, Van Meter y Van Horn (1975) trabajan bajo una línea similar a la de sus antecesores, señalan que la implementación abarca las acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos por los hacedores de la política. A finales de la década de los 70 Bardach (1978: 57-58) define a la implementación como un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado. Ya para inicios de los años 80 Sabatier y Mazmanian (1981, 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.

Para Fisher (2007) el proceso idóneo de implementación de la política debe incluir los siguientes elementos: detalles del programa (quien lo crea, por qué, para qué, quien lo ejecutará y como interpretar tanto la ley y/o el programa en sí mismo); conocer la asignación de recursos (si cuenta o no con un respaldo financiero que garantice su ejecución y culminación; responsable de la ejecución; toma de decisiones a favor de individualidades (que se hará en esos casos).

Howlett y Ramesh (2003) manifiestan que la implementación de la política pública es la puesta en marcha del diseño, el esfuerzo, el conocimiento y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de política. En esta etapa los servidores y funcionarios administrativos son los ejecutores de la implementación de las políticas, ellos establecen y generan las acciones necesarias para poner en marcha esta etapa. Dependiendo del subsistema donde se desarrolle, actores no gubernamentales, en un número selecto, pueden participar en las actividades ya sea en el diseño y evaluación de políticas, más la administración y gestión siempre estarán en manos del Gobierno. Los encargados de poner en práctica la implementación son las diferentes organizaciones – instituciones de los distintos niveles de gobierno ya sean nacional, estatal, provincial e incluso local. Para estos dos autores el costo de la implementación es alto y lograr completar esta etapa puede durar varios años, es decir, por lo que es necesario un continuo

relacionamiento entre los ‘brazos políticos’ y el aparato administrativo estatal (Howlett y Ramesh 2003, 159-160).

Los estudios sobre implementación han girado en torno al aparato administrativo y en otros casos a la interacción con los actores sociales, siempre con el fin que estos actúen en función de a las metas preestablecidas desde la institucionalidad, ahora la ley es el instrumento legal más formal para dar forma y encauzar las decisiones políticas, mientras que los programas, planes o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones (Revuelta 2007, 141-142).

3. ¿Qué son las fallas de implementación?

Históricamente la etapa de implementación fue considerada como la más problemática, sin embargo, su análisis estaba desvinculado del comportamiento organizacional y de la gestión y ejecución efectiva de las decisiones del gobierno (Wilson 1887; Goodnow 1900; Gaus, 1931 citado en Howlett y Ramesh, 2003).

A inicios de los años 70, Pressman y Wildavsky publicaron su libro, “Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” estos autores se constituyen como los precursores en el estudio de implementación de las políticas públicas, para su investigación utilizaron el mecanismo de análisis de arriba hacia abajo, que se caracteriza por priorizar las relaciones desde la institución hacia afuera y basados en la decisión política tomada previamente por la institucionalidad (Boussaguet 2009), los resultados de su estudio les llevó a la reflexión que la implementación, más que una materia estática, con sus finalidades firmemente escondidas dentro de los medios prescritos, necesita volverse dinámica y que los implementadores aprendan la manera de superar obstáculos imprevistos (Pressman y Wildavsky 1973, 345). En este sentido proponen pensar a la implementación como una etapa ligada al diseño de la política e indican dos procesos de implementación: uno es la serie de eslabones causales inicialmente percibida y esperada para que produzca un resultado conveniente y la otra es el inesperado nexo de causalidad que se desarrolla en el curso de la implementación (Pressman y Wildavsky 1973, 328).

Ya para los años 80, el modelo racional de arriba hacia abajo fue desarrollado por Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1983) quienes agregan que unas políticas pueden hacer más que afectar el proyecto de las agencias implementadoras; pueden alentar o desalentar la participación de personas del exterior, por ejemplo, los beneficiarios de programas y organismos particulares, así como del gobierno (Mazmanian y Sabatier 1983, 28 citado en Pressman y Wildavsky 1973, 223).

De tal manera que la implementación debe ir acorde al diseño y los objetivos de la política, usualmente al momento de ejecutar el diseño es cuando se evidencia la brecha entre este e implementación de ahí, que la elección de instrumentos es relevante e indispensable el conjunto de estas etapas debe ir acorde al contexto donde se pretenda instaurar la política pública. Para Howlett, Kim, y Weaver (2006) la elección de instrumentos debe ser coherente con el diseño y la implementación de las políticas.

O'Toole (2000, 266 citado en Fisher 2007), define la implementación de políticas como " lo que pasa entre el establecimiento de una aparente intención de parte del gobierno para hacer algo o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción" al constituirse como una etapa crítica ya que la acción política usualmente va desvinculada de la acción administrativa y poco controlada ya sea por objetivos, programas e incluso las mismas leyes, por ello, el ajuste de la implementación es fundamental ya que son cambiantes y pueden provocar retrasos e incluso llegar a entorpecer la totalidad de su ejecución.

Es imprescindible destacar que el momento de la implementación de políticas es el tiempo preciso para poner en marcha estrategias de su aplicación que respondan a los objetivos planteados, de ahí que existe la participación de los diversos actores del subsistema de política. Es así que Dye (2001 citado en Howlett y Ramesh 2003, 160) afirma que una vez que la dirección y los objetivos de una política se deciden oficialmente, el número y el tipo de actores involucrados comienzan a expandirse más allá del pequeño grupo de actores que toman decisiones políticas, para abarcar el universo de la política.

Los subsistemas políticos, se convierten en importantes contribuyentes en la implementación debido a que los participantes aplican sus conocimientos y valores a la configuración de la puesta

en marcha y la evolución de los programas de aplicación de las decisiones de política. Por lo general, sin embargo, sólo una estrecha gama de actores del subsistema se involucra en el proceso de implementación. Al igual que en esa etapa, los grupos destinatarios, es decir, los grupos cuyo comportamiento se pretende o espera que sea alterado por la acción del gobierno, juegan un papel importante en el proceso de implementación (Donovan 2001; Kiviniemi 1986; Schneider y Ingram 1993 citado en Howlett y Ramesh 2003, 162).

Bardach (1980) interpreta al proceso de implementación, como un sistema de juegos (Bardach 1980, 55-58 citado en Pressman y Wildavsky 1973, 223). Mientras que Sabatier y Mazmanian (1993, 329) identifican tres categorías que pueden alterar el resultado de los objetivos de la política y evidenciar la existencia de fallas en su implementación: 1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de variables políticas en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios.

El hecho de prever las etapas de la implementación puede ser útil para controlar las demás contingencias que se presenten durante la formulación de las políticas y en el curso de la implementación. Con respecto a la fase de revisión, Mazmanian y Sabatier (1983, 38) manifiestan: “Así como la aprobación de un reglamento (o de otra decisión básica de políticas) debe verse como el punto de partida de un análisis de implementación, la revisión y la reformulación de ese reglamento debe considerarse como la etapa culminante del proceso (aunque el proceso pueda repetirse varias veces)”.

Pressman y Wildavsky (1998), quienes, a partir del estudio de caso sobre el fracaso del programa de préstamos de la ADE en Oakland, establecen todo un proceso de investigación de las fallas de la implementación de programas de políticas públicas que abarcan los intereses de los actores del gobierno y no gubernamentales, el contexto y la ejecución del presupuesto. “Debido a que los programas son modificados por su medio ambiente, y las organizaciones son afectadas por sus programas, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando” (Pressman y Wildavsky 1998, 48). Para estos autores, la implementación tiene dos momentos la decisión sobre el presupuesto y la planificación del gasto e indican que las

fallas de implementación dan origen a otras necesidades entre capacidades, compromisos, interés y prioridades. Ninguna política prevé fallar antes de ser implantada, de ser así se tomarían las medidas necesarias y no causarían ningún tipo de asombro (Presman y Wildavsky 1998, 171).

Los programas pueden parecer muy buenos en su diseño pero, a menudo fallan en su implementación, Frank Fisher, 2007 considera que el rigor y eficiencia en el diseño de un programa de políticas públicas no garantiza que su implementación sea exitosa, de ahí que la implementación se la puede definir como “lo que pasa entre el establecimiento de una aparente intención de parte del gobierno para hacer algo o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (O'Toole 2000, 266).

Para Michael Hill y Peter Hupe: 2009, la implementación es el producto de lo que ha sucedido en las primeras etapas del proceso de política, es decir, las decisiones tomadas en el diseño que se constituyen como una etapa separada entre la formulación de políticas y lo que debe ser implementado.

Una de las definiciones más influyentes de implementación, según Hill y Hupe, es la que plantean (Mazmanian y Sabatier 1983, 20-21):

La implementación es la ejecución de una decisión política fundamental, por lo general incorporada en una ley, sino que también pueden tomar la forma de órdenes ejecutivas importantes o decisiones judiciales. Lo ideal es que la decisión identifica el problema(s) que debe abordarse, establece el objetivo(s) que se persiguen, y en una variedad de maneras, “estructuras” del proceso de implementación.

La efectividad y éxito o incluso el fracaso de los programas va de la mano de las diversas habilidades y compromiso de los actores involucrados directamente en su ejecución (Lipsky, 1980 citado en Howlett y Ramesh, 2003). La incorporación entre el diseño visto como formulación y como contenido de la política, posibilitó entender la forma mediante la cual las herramientas de política se relacionan con la aplicación mientras que, los instrumentos se desenvuelven tanto en la teoría como en la práctica (Sterner 2003, Woodside 1986, Mayntz

1983). Esta desvinculación entre las etapas del ciclo de política son las que dan origen al estudio de las fallas de implementación, el éxito de la política, y los vínculos que conectan los dos. Meter y Van Hor (1993, 137-138) consideran que las fallas de la puesta en marcha de una política pública pueden depender de la incapacidad de las organizaciones responsables para realizar su encomienda. Entre los componentes que entorpecen su implementación existen factores tales como: la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal; la insuficiencia de información y de recursos financieros y; las restricciones de tiempo.

Los autores mencionados en el párrafo anterior, en su ensayo sobre “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” (Meter y Van Hor 1993,138) identifican, en muchos de los casos, a lo largo de su investigación que los inconvenientes al momento de implementar una política están relacionados con la incapacidad de la organización, llámense estos:

(...) por los recursos de la política (su carácter y cantidad), la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción (el suministro de apoyo político, la asesoría y la asistencia técnica), las características de las dependencias responsables (la competencia del personal, la capacidad de liderazgo, la vitalidad, los nexos formales e informales con quienes -elaboran las políticas) y el entorno económico, social y político (la opinión pública, los grupos de interés organizados, la situación económica de la jurisdicción) (Meter y Van Hor1993, 138).

Desde la perspectiva de Sabatier y Mazmanian (1993), el marco de análisis de la implementación, estipula que una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de "estructurar" el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias.

Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas. Por un lado, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es

susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal (o proceder con rigurosa lógica de inducción a la manera del "método de comparación sucesivas limitadas" de Lindblom) (Aguilar 1993, 16).

Durante la puesta en marcha existen diferentes factores no normativos que pueden entorpecer su proceso, entre estos encontramos el efecto de los continuos cambios en las condiciones socioeconómicas y técnicas. Estas variables exógenas se ven estrechamente vinculadas con la efectividad en la implementación de la política pública, los cambios en las condiciones socioeconómicas; las actitudes de las autoridades y de los grupos de electores; la capacidad de liderazgo y de convicción por parte de los funcionarios responsables de la implementación, son los factores que permitirían o no alcanzar el objetivo de la Ley, (Sabatier y Mazmanian 1993, 346 - 348).

O'Toole (en Aguilar 1993, 418- 20) expone los principales puntos de vista sobre los estudios realizados en los diversos análisis de implementación de políticas públicas para este autor existen varias confusiones sobre los componentes de la implementación y la operación misma del proceso. Considera que no hay claridad en los principios que deberían regir una teoría, ni tampoco en lo que respecta a las variables, que si bien es cierto algunos de los estudiosos establecen relaciones entre las variables, estos resultan extremadamente complicados (tales son los casos de Mazmanian y Sabatier, 1981, 1983; Sabatier y Mazmanian, 1979, 1981, 1983; Mitnick y Backoff, 1984; Van Meter y Van Horn, 1975; Van Horn y Van Meter, 1976).

Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (... concernientes a la claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos y la validez de la teoría casual de la política); más o menos la misma proporción de estudios aducen que los recursos (tanto financieros como de otro tipo) son determinantes. Otras categorías de variables identificadas con frecuencia incluyen: los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan a una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados, las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación, las simpatías políticas del electorado y la oportunidad con la que se realiza el proceso -incluyendo la capacidad de aprendizaje de los responsables O'Toole (Aguilar 1993, 428).

Los diferentes estudios de la puesta en marcha han definido una gran diversidad de variables y diferentes formas de análisis.

4. Las tres generaciones de la implementación

4.1. La primera generación de estudios de implementación

La teoría de arriba hacia abajo pone énfasis en la capacidad de los tomadores de decisiones para producir los objetivos políticos inequívocos y en el control de la etapa de implementación (Parson, 1995, 463). Partieron de la hipótesis que la aplicación de políticas comienza con una decisión hecha por el gobierno central basada en el modelo de la caja negra. Asumieron una relación de causalidad directa entre las políticas y los resultados observados, usualmente no tomaban en cuenta el impacto de los ejecutores de las políticas (Fisher 2007, 90).

Esta generación se caracterizó por ser empírica, por lo cual los estudios de casos eran fundamentales no solo para comprender la etapa de implementación, sino que también impactó en el estudio de los procesos políticos y dio lugar al estudio de las fallas de implementación que evidenció el fracaso de algunos proyectos. Estados Unidos fue el principal escenario para la investigación aplicada, los casos planteados por: de Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977) son los más populares.

Los trabajos de Pressman y Wildavsky (1973) fueron fundamentales para el estudio de implementación durante la década de los 70. (Fisher, 2007) su investigación demostró la distorsión existente entre los objetivos y el impacto de la política pública implementada, así como también la forma como los diferentes actores percibieron los programas federales y la interacción entre los actores del centro con los de la periferia (agentes de Washington y los actores políticos locales). Esta primera generación se caracterizó por realizar un análisis administrativo que enfatizó el fracaso del programa desde un análisis (top-down) de arriba hacia abajo (Boussagnet 2009, 362-364). Este análisis tiene como postulados principales la primicia jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia (Meny, Thoening 1992, 159 en Roth 2007, 41).

Sabatier y Mazmanian, reconocieron que el control jerárquico perfecto sobre el proceso de implementación fue difícil de lograr en la práctica y que las condiciones desfavorables pueden causar la fallas en la implementación, así argumentaron que los responsables políticos puedan garantizar la aplicación efectiva a través de un adecuado diseño del programa y una estructuración inteligente del proceso de implementación (Fischer 2007, 90-91).

Siguiendo esta lógica, O'Toole (414) indica que la perspectiva "de arriba hacia abajo" (top-down)- se concentra principalmente en los aspectos del proceso de implementación accesibles a quienes deciden formalmente las políticas y pueden controlarlos.

Las teorías de primera y segunda generación fueron empleadas para establecer principios de gestión y organización de diseño, capaces de conciliar la voluntad política y la acción administrativa. Sin embargo, el enfoque de primera generación era orientado exclusivamente a los políticos y funcionarios de alto nivel. Los subsistemas políticos involucrados tanto en el diseño e implementación de políticas tienen relaciones formales e informales dentro de los subsistemas políticos (Howlett y Ramesh, 2003).

4.2. Segunda generación de estudios de implementación

Esta generación a diferencia de la primera representó para el análisis una serie de marcos teóricos e hipótesis, este período se caracterizó por debates entre lo que más tarde se denominó los enfoques top-down y bottom-up. La escuela de arriba hacia abajo que a través de sus pensadores hizo hincapié en que la aplicación consiste en las estrategias de resolución de problemas cotidianos de "burócratas a nivel de calle" (Lipsky 1980 citado en Fisher, 2007) La perspectiva bottom-up aborda el estudio de la puesta en marcha desde una perspectiva donde prima el conocimiento de los acontecimientos que se desenvuelven en niveles bajos de la implementación, se considera a las redes de actores locales más importantes que las estructuras administrativas de orden jerárquico. Los actores locales, principalmente aquellos que forman parte de las políticas a ser implementadas, son el centro de este enfoque. Entonces lo primordial es la negociación y acuerdos que con los diferentes actores de todos los niveles que intervienen en la puesta en marcha (Bardach, 1999).

Sabatier y Mazmanian (1993), quienes forman parte de la segunda generación, consideran como primordial que la implementación de la política pública debe contar con un aparato institucional efectivo, cuyos funcionarios estén totalmente alineados y comprometidos con los objetivos planteados desde la institucionalidad. Creen que la normativa va encaminada al cambio de conducta del o los grupos objetivos. Estos autores clarifican diversos factores que condicionan la implementación tales como: el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. (Revuelta, 2007, 143).

4.3. Tercera generación de estudios de implementación

Fisher (2007) señala que la tercera generación de la aplicación de investigación trató de cerrar la brecha entre los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, para ello incorporó las perspectivas de los dos enfoques a sus modelos teóricos. El objetivo de la investigación de tercera generación fue consolidarse como un estudio más científico en relación a las otras dos generaciones basada en la especificación de hipótesis claras.

La implementación es vista como la aplicación de las diferentes herramientas de gobierno a través de un proceso de diseño de políticas más o menos consciente, se centraron en las relaciones formales e informales que se desenvuelven dentro del subsistema político que incluye a más de la implementación el diseño (Howlett y Ramesh, 2003).

Con la puesta en escena de la publicación de Pressman y Wildavsky (1973) demostraron que los programas no se desarrollan de la forma que los responsables políticos tienen planificado y que existen factores en el diseño que influyen en la efectividad de la implementación. El estudio de la ejecución - en particular de las fallas de ejecución - se volvió luego una especialización en la cual se hace hincapié en dos dimensiones particulares: el curso de la decisión y los efectos no-deseados de la decisión (Fontaine 2014, 63).

La implementación no es otra cosa que llevar las ideas a la práctica, en papel puede resultar un proceso mecanográfico simple. Sin embargo, materializar estas ideas suele ser más complicado incluso que lo previsto desde el inicio. Lidar con los diferentes puntos de vista e intereses de los

actores y el afrontar aquellos imprevistos que surgen en el camino, da lugar a las brechas de la implementación.

Michael Cohen, March y Olsen mostraron que la elección de soluciones responde más a un proceso de prueba-error, asimilable a la exploración de un “tarro de basura” (garbage can) en el cual se encuentran los borradores de reflexiones anteriores, que a un análisis ex ante hecho por burócratas expertos. Estos dos autores indican que las políticas pueden generar efectos no-deseados y hasta perversos o enfrentarse a una oposición frontal subestimada de los actores sociales. En este modelo, los actores toman decisiones que desechan o eliminan a medidas que desarrollan una reflexión o que evoluciona una situación, entonces ya existen soluciones a problemas que todavía no son abordados o que no se presentan al tomador de decisión. (...) los problemas surgen y uno toma decisiones sobre la marcha (Fontaine 2014, 123 -124).

Para Merilee Grindle (2009, 33) Las políticas públicas pueden surgir en un sentido legal y formal, pero esto no asegura que serán efectivamente ejecutadas por ello, la brecha es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta.

Una de las sugerencias para reducir las probabilidades de fallas, incluye la participación ciudadana (no como objetivo, más bien como una forma que facilita la legitimación de la política) es poner en práctica la negociación, el ejemplo utilizado por Fontaine (2014, 153) es el caso minero, que radica en una relación horizontal, que proporcione un acercamiento y negociación que involucre a los posibles afectados con la finalidad de anticipar posibles problemas del gobierno y de las políticas y menos efectos no-deseados de las decisiones y de las políticas.

Howlett y Ramesh (2003, 160) consideran que los estudios de implementación de tercera generación se basan en el cuestionamiento del diseño de la política, la elección de instrumentos y el comportamiento de aplicación.

Esta generación de investigadores plantea hacer un mix en el uso de los instrumentos de la política, desprendiéndose así, del funcionalismo que durante la primera y segunda generación se

mantenía. Este grupo tiene claro que la implementación de ninguna manera es un proceso exclusivamente administrativo, por ello, creen necesario incluir a los implementadores durante el diseño de la política como una forma de prever posibles inconvenientes, necesidades logísticas, factores sociales, precisión en el tiempo, entre otros.

5. Instrumentación y diseño de política como predecesores de las fallas de implementación

Hood y Margetts (2007), en su texto *The Tools of Government in the Digital Age*, definen tres perspectivas del quehacer del Gobierno: en la primera le otorga una función de centralizador de procesos; mientras que, en su segunda visión, lo expone como un elector de temas de interés y sus diferentes motivaciones para considerar o no, un tema como relevante. Finalmente, la tercera posibilidad, como la definen y en base a la cual desarrollan su investigación, centra su interés en el Gobierno como un conjunto de herramientas administrativas, a través de las cuales ejerce un control social, es tratar de dar forma a nuestras vidas por una aplicación de un conjunto de herramientas administrativas, en muchas combinaciones y contextos diferentes, para adaptarse a una variedad de propósitos. Hood y Margetts (2007, 21-22)

Bajo esta premisa, Hood y Margetts (2007) consideran que un Gobierno pueda ejercer un sistema de control, siempre y cuando cuente con dos capacidades o instrumentos esenciales, denominados de detección y efectución, estos se constituyen como instrumentos indispensables para obtener información del mundo exterior. Son utilizados dentro de una mecánica de incidencia en la sociedad más que en sí mismo. Los primeros son utilizados para la toma de información, los segundos buscan influir en la sociedad.

Las teorías sobre elección de instrumentos de políticas van desde el análisis de instrumentos individuales al análisis comparativo de selección de los mismos. Howlett, Kim, y Weaver, (2006) ponen en escena a la ‘nueva generación’ de la teoría de elección de instrumentos como un eje primordial en el diseño de la política pública.

La elección de los instrumentos inicialmente estaba dada por criterios desvinculados tanto del diseño como de la implementación; más adelante y debido a las evidentes dificultades que

presenta la etapa de implementación los teóricos advierten sobre el vínculo entre elección de instrumentos, diseño e implementación por lo que la coherencia de los instrumentos será la clave que en un momento dado de crisis, los políticos podrán dar soluciones más acertadas y cercanas a los problemas. Es así que actualmente es necesario un diseño inteligente de políticas y una mejor comprensión de los procesos de formulación de políticas (Howlett 2014).

Procesos de decisión de arriba hacia abajo y modos verticales de gobernanza están a menudo vinculados con una preferencia por instrumentos de regulación, mientras que procesos de decisión de abajo hacia arriba y modos de gobernanza horizontal tienden a privilegiar instrumentos de coordinación. Por último, el análisis neo-institucional de políticas ha mostrado que los instrumentos de políticas pueden considerarse también como instituciones que organizan y estructuran el proceso político (Lascoume y Le Gales, 2007 en Fontaine, Fuentes y Velasco 2014, 118).

Así, Howlett (2009) presenta su modelo basado en tres escalas, conocido como multinivel, que básicamente se centran en estas escalas: micro, meso y macro para la elección de instrumentos de política y diseño de políticas, este modelo facilita la coherencia entre los niveles y la elección de instrumentos. En este sentido, la elección de los instrumentos tanto en el diseño como en la implementación de la política plantea la necesidad de los ejecutores en hacer una acertada elección del instrumento, tarea que no resulta fácil debido a la disponibilidad de varios de ellos (Doern y Phidd, 1983; Howlett, 1991 citado en Howlett, Ramesh y Perl 2009). La elección de instrumentos de política y su respectivo análisis permite comprender los cambios que se generan en las instituciones y que a su vez facilitan establecer los instrumentos que se utilizan para la implementación y de ser necesario generar cambios con lo cual los resultados son óptimos.

El precursor del análisis de política pública basado en una cadena de etapas fue Harold Lasswell (1954), mismo que enfatizó en la separación los procesos desde las tomas de desde de la toma de decisiones pasando por la formulación y de la ejecución. Destaco además que la elección de instrumentos era la etapa más relevante. Más adelante, (Lowi, 1966; 1972; 1985), evidencia como los instrumentos son cambiantes en el tiempo con lo cual se desarrollan más y mejores tipologías de instrumentos.

Cristopher Hood (1983) sostiene que los instrumentos de política son mecanismos que los gobiernos utilizan para la recolección de información y modificar el comportamiento de los individuos para lo cual desarrolla el modelo NATO (Nodality, Authority, Treasure y Organization) cuyas herramientas son: Información (nodality): que se constituye como la capacidad para usar y transformar información y conocimiento; Autoridad (authority): Capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad; Tesoro (treasure): aportar recursos; y Organización (organization): ejecución de acciones a través de las organizaciones.

Para Salamon (2002) los instrumentos de política son las técnicas de gobierno que, de una forma u otra, implican la utilización de los recursos del Estado, o su limitación consciente, con el fin de lograr objetivos de política. Ellos son los "instrumentos de gobierno, " los mecanismos y técnicas utilizado para implementar o dar efecto a las políticas públicas, concibe a los instrumentos como el método que encarna normas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones (estales y no estatales) a través del cual la acción colectiva se estructura para afrontar un problema público. Trabajos recientes han demostrado la importancia analizar a los instrumentos de políticas públicas en sus diferentes formas de combinación, más no analizarlos individualmente.

6. Tipología de instrumentos (instituciones como instrumentos)

Para Hood (2007) existen tres categorías: el primero ve a las instituciones como herramientas que incluye a las formas de organización como parte de este instrumento de política; el segundo enfoque se basa en los procesos cognitivos de elección de instrumentos y, finalmente el análisis de instrumentos basado en la categorización de instrumentos de “zanahorias, palos y sermones” que equivalente a económicos-regulaciones-información.

Las instituciones - como herramienta plantea muchas cuestiones fundamentales y se presta a numerosos tipos de análisis , incluyendo el análisis de la culpa - evitación (Hood 2002 , Weaver 1986) o el enfoque de costos de transacción utilizado por Murray Horn (1995) para explicar por qué legisladores optan por utilizar agentes cortos o burocráticos para sus fines , y por qué elegir una forma de agente burocrática (la empresa estatal, regulador independiente o departamento del gobierno central) en lugar de otro (Hood 2007, 134).

Otro ejemplo que evidencia a la Instituciones como instrumentos se describe en la publicación “*Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia*” de Fontaine, Fuentes y Velasco (2014, 119) la institución, PDVSA se vuelve un instrumento multidimensional de la política petrolera, de la información al tesoro y la autoridad, siguiendo la tipología de Hood (Hood, 2007).

En consideración a los cuatro instrumentos básicos identificados por Hood: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización y la concordancia con la tipología de Lascoumes y Le Galès planteada en base a tres aspectos: el tipo de instrumento, el tipo de relación política que implica y el tipo de legitimación que genera. Bajo esta lógica de análisis los instrumentos serán combinados y priorizados acorde ala política pública y su contexto.

Salamon (2000) al igual que Lascoumes y Le Galés (2007) plantean a las instituciones como instrumentos en consideración de que incorpora las diferentes formas de organizaciones vinculadas a la entrega de servicios públicos de ahí, que Salomon vincula a esta concepción tanto con la nueva gobernanza y de manera más estrecha con la nueva administración pública. Coincidiendo con sus colegas en mención, que definen a la institución como un conjunto de normas y procedimientos que condicionan la conducta de los individuos de las organizaciones.

Son cinco los criterios que Salomon (2000) utiliza para la evaluación de instrumentos: efectividad, eficiencia, equidad, manejabilidad, factibilidad política y legitimidad. Propone, cuatro dimensiones que agrupan a los criterios y son: grado de coerción (limites en los que el instrumento influye en el comportamiento de los individuos), inmediatez (quién financia el instrumento también lo aplica, no hay distinción entre público y privado), automaticidad (uso de estructuras existentes para el funcionamiento de un instrumento) y visibilidad (el presupuesto deberá considerar los costos de la aplicación del instrumento).

7. Diseño metodológico a partir del modelo N.A.T.O.

El análisis a partir de instrumentos, además de facilitar una priorización de los mismos contribuye a determinar cómo el Estado utiliza los recursos para lograr los objetivos políticos acorde a su

finalidad pueden ser sustantivos o procedimentales. Una política pública no requiere necesariamente contar con las dos dimensiones.

La dimensión sustantiva de los instrumentos está vinculada con la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad, mientras que la dimensión procedimental se refiere directamente a la financiación de grupos de interés, la normativa y, otras actividades creadas para incidir en los procesos políticos y de manera implícita puede influir en los resultados políticos (Howlett, Kim y Weaver 2006, 133).

Para Howlett, Kim y Weaver (2006) la utilización de esta metodología facilita ordenar las fuentes y la información oficial, en el caso de la dimensión sustantiva encontramos datos que van desde las leyes, presupuestos, informes, así como también, información obtenida por entrevistas, boletines de prensa, entre otros. Mientras que en la dimensión procedimental priman las bases de datos, informes de organizaciones internacionales.

Esta metodología a través de la matriz propuesta por Hood (1984) será aplicada en el caso de estudio que se propone en este trabajo investigativo, que analiza las fallas de implementación en programas de políticas públicas. En el caso de esta tesis, al ser un único programa el que se encarga de implementar la política pública y en consideración que es una sola agencia la que se encuentra a cargo de dicho programa y acorde a la propuesta de Howlett, Kim y Weaver (2006), podemos indicar que este caso de estudio se encuentra dentro de un *Espacio de Política Simple*.

El siguiente paso es clasificar los instrumentos por: Nodalidad [información], Autoridad, Tesoro y Organización, de ser el caso se agrupan según su dimensión, sea sustantiva o procedimental, esto facilitará su codificación para luego proceder al análisis de los instrumentos.

7.1. Relaciones causales por medio de seguimiento de procesos

El “*processtracing*” (PT) es una herramienta deductiva que facilita probar si los mecanismos causales están presentes y funcionan. Gerring (2007) describe un proceso de investigación deductiva de dos etapas donde el analista aclara primero el argumento teórico, seguido de la verificación empírica de cada etapa de este modelo, el PT busca una comprensión ‘*mecánica*’ de la causalidad, centrándose en el proceso por el cual las fuerzas causales se transmiten a través

de una serie de enclavamiento como parte de un mecanismo que produce un resultado (Derek Beach 2011, 6).

El PT tiene tres variantes: 1) *Theory-testingprocesstracing* teoría de pruebas que deduce una teoría de la literatura existente y luego comprueba si hay evidencia de que un mecanismo causal hipótesis está realmente presente en un caso determinado; 2) *Theory-buildingprocesstracing*- construcción de la teoría que tiene la ambición de construir una explicación teórica de la evidencia empírica de un caso particular, lo que resulta en un mecanismo sistemático de ser teorizado; y 3) *Explainingoutcomeprocesstracing* que explica el resultado del PT, que es un caso centrado que intenta elaborar una explicación mínimamente suficiente de un resultado mediante una combinación selecta de mecanismos teóricos y / o mecanismos no sistemáticos, para casos específicos (Derek Beach 2011, 7).

Derek Beach y RasmusBrunPedersen (2013) consideran al PT como una herramienta que facilita el estudio de mecanismos causales, el primer paso es determinar las variables: X considerada como la independiente que gracias una serie de acciones, que pueden o no ser simultáneas, desemboca en la variable Y constituida como el resultado final, es decir X causa Y debido a las fuerzas causales del mecanismo. Para comprenderlo mejor ejemplifican esta acción con las tuercas de una máquina donde al activarlas a su vez se desencadenan una serie de acciones que finalizan con el movimiento de las ruedas.

Capítulo 2

Políticas de acceso a la educación superior en América Latina

Varias han sido las problemáticas en torno a la educación superior, el ingreso se constituye como un tema de discusión que a lo largo de las últimas décadas se ha visto revolucionado. Durante los años 60 en Latinoamérica se dieron cambios significativos; el incremento vertiginoso de estudiantes provocó la creación de Instituciones de Educación Superior (IES), que en su mayor parte fueron privadas.

El crecimiento de la oferta académica se vio reflejado en la tasa de matriculación en las IES, según Barsky (1994 en Viscaíno 2007, 256) en 1950, 270 mil de estudiantes se encontraban matriculados, veinte años después ascendió a 1,6 millones, para mediados de los ochenta llegó a 5,9 millones; al final de los 90s, se contaba con cerca de 8 millones de estudiantes. Durante el año 2000 fueron 11 millones y en el 2009 subió a 17 millones (López 2011, 32). La sobre demanda se vio manifestada en las 2.000 universidades que para el 2009 existían, el 8% eran privadas y apenas el 2,5 pertenecían al sector público.

Las dinámicas y los diversos intereses de los Gobiernos de turno generaron cambios a los sistemas de educación superior, uno de los principales cambios se dio durante los años 90s cuando en América Latina y el Caribe se crearon organismos de acreditación para las IES. La creencia apuntaba que la masificación y la privatización de la educación de tercer nivel afectaban su calidad.

Dentro de este contexto, en América Latina existen tres bloques de sistemas de educación superior caracterizados por el número de estudiantes: los megasistemas se ven encabezados por Brasil, México y Argentina, mientras que Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala y República Dominicana son considerados como sistemas medianos. Los países centroamericanos y del caribe tienen el porcentaje más bajo de ingreso. Para Claudio Rama (2007, 6) la diferenciación calidad-precios en el sector privado, y calidad-acceso en el sector público genera inequidades sociales. A nivel de región la población de bajos recursos tiende a resultar excluida de las IES públicas, en Brasil por ejemplo el 74% de los estudiantes matriculados pertenecen al quintil más alto y apenas

el 4% al más bajo. En México la proporción es de 58, en Chile de 65 y, en el Ecuador la diferencia es de 42 - 6 (López 2007, 41).

Según Francisco López (2011, 39) la tasa de incremento anual de matrícula, al 2011, era del 6% y el gasto promedio por estudiante de USD. 2.380. Los Gobiernos de nuestra región tienen un gasto gubernamental en educación que varía entre el 2,5% y el 3,5% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en los países miembros de la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el gasto es del 4,5%. Esta diferencia de casi el 1.5% marca una brecha entre la calidad y accesibilidad de la educación de tercer nivel.

Durante la década de los 90s, los cambios que se desarrollaron en América Latina incluyeron modificaciones a sus constituciones, dentro de las acciones emprendidas se destacaron tres herramientas: la promulgación de nuevos marcos legales (leyes, decretos, etc.) para el sistema educativo; la creación de organismos vinculados a la gestión educativa (en particular, agencias de evaluación y acreditación y oficinas estadísticas y de información), y la aplicación de nuevos criterios para el otorgamiento de fondos e incentivos para docentes e instituciones, que en definitiva implicaban un mayor control en el destino y uso de los recursos que el Estado invertía en las universidades (Villanueva 2008, 89).

Los cambios en mención incorporaron la promoción de políticas de compensación y equidad financieras, de acceso, egreso, calidad e igualdad de oportunidades (Rama 2007,35). En el Ecuador, el nuevo rol del Estado de cara a las IES se evidenció en la creación de nuevos organismos de expansión y acreditación. Así, las agencias de acreditación son el nuevo actor en los sistemas de educación superior. Mientras que el acceso, que era exclusivo para pequeños grupos, fue tornándose libre al punto que dejó de ser un tema de formación profesional para convertirse en mercancía.

1. Presupuesto: una de las principales barreras de acceso a la educación superior en América Latina

La importancia de un programa de gobierno puede ser medida con el valor asignado para su ejecución. Por ello, si hacemos un recorrido sobre el presupuesto asignado a la educación, encontraremos que históricamente América Latina registra, hasta el 2007, menos del 1% del PIB

destinado a la educación superior versus el 3% de los países de la OECD (Rama 2007, 94). Si contrastamos estas cifras con la tasa bruta de matriculación podremos ver que América Latina y el Caribe registran el 19,4%, Asia y Oceanía de 42,1%, Europa una de 50,7% y Estados Unidos alcanzaba el 80,7% (Coraggio 2001, 20).

Si el objetivo de las políticas públicas está enfocado en aumentar el ingreso a la educación de tercer nivel es necesario incrementar el presupuesto público, así se garantiza no solo su ingreso sino también la sostenibilidad de los estudiantes de tercer nivel. En este sentido, la gratuidad de la enseñanza contrastada con el creciente acceso a la educación básica y media supone, incrementar las posibilidades de ingreso a la universidad, para Coraggio (2001, 20) esto garantizaría el encuentro de las diversas clases sociales en un mismo espacio de socialización del conocimiento, y quienes más tienen ya habrá aportado más a las arcas públicas.

La importancia de la educación superior presume la formación de profesionales competitivos capaces de introducirse al mercado laboral y contribuir al desarrollo de los países, de ahí que la región no puede pretender reducir su retraso o brecha competitiva en la economía del conocimiento si continúa invirtiendo menos por alumno o se mantienen coberturas más bajas que otros sistemas nacionales o regionales con los cuales se compite (Coraggio 2001, 13).

Acorde al acápite anterior Merton, (1977) señala que entre las principales razones que mantienen esta brecha están: el aumento de la demanda social de educación superior y los recortes drásticos en los gastos en educación superior.

Retomando a Ramírez y Minteguiaga (2010, 138) en el Ecuador la habilitación para el arancelamiento en la educación superior pública en 1998 produjo importantes barreras económicas en el acceso y tránsito a la misma. Así por ejemplo al 2007 existían universidades o escuelas politécnicas públicas que llegaron a cobrar por alumno un promedio de 746 dólares anuales por su escolarización (Ramírez y Minteguiaga 2010, 138).

Es posible que la escasez de vacantes sea el resultado de la limitación de fondos públicos, de ahí que las universidades públicas tienen procesos de selección más rigurosos que las privadas, por

ejemplo, en Brasil, la Universidad de Capinas (pública) tiene una demanda sobre los 20.000 aspirantes, mientras que su cupo real es de apenas cinco mil.

2. Políticas públicas de acceso en Ecuador

El Ecuador con el afán de mantenerse a la par con la región y los procesos de transformación que el sistema de Educación Superior exigía, se vio en la necesidad de adecuarse y responder a estos cambios y a sus contextos.

En la década de los 60, la universidad se constituía como un espacio de acceso exclusivo para las élites, este sistema de educación se caracterizó por estar bajo el protectorado y direccionamiento de la Iglesia católica; para el final de esta década se da un hecho notable, la declaración del “libre ingreso” a la universidad provocada por el contexto de la época en América Latina en el cual se promulgaba la igualdad de oportunidades. Este cambio de política democratizó el ingreso a la universidad, pero no contempló que, como efecto colateral, una creciente proliferación de universidades privadas aparecieran sin tener ninguna lógica planificada, por lo que las carreras que ofertaban salieron desde las subjetividades de los propietarios de las Instituciones. Esta política provocó un aumento de alumnos en la Universidad: para el año 70 constaban matriculados cerca de 39 mil estudiantes cinco años más tarde el número se cuadruplicó, durante los años 80 llegó a su máximo nivel, es durante esta década cuando la universidad no contaba con recursos y dependía de las dadas del Estado.

A comienzos de la década del 90, la educación de tercer nivel pública no se daba abasto ante la creciente demanda de los estudiantes; el principal motivo radicó en interés por acceder a la educación superior, dejando de lado la educación técnica. Este fenómeno originó una sobre saturación en ciertas carreras como administración y derecho, mismas que respondían a una lógica mercantilista neoliberal que se vivía en América Latina, como consecuencia se produjo la movilización de los estudiantes a universidades autofinanciadas creadas en los últimos 15 años. El crecimiento de las IES, fue exponencial; en 1988 existían seis universidades que albergaban al 18,51 % de estudiantes, entre el 2000 y el 2006 existían veinte universidades, dieciséis particulares y cuatro públicas (Ramírez y Minteguiaga 2010, 138). Para el 2008 la población

estudiantil aumentó en un 31,4%, para aquel entonces existían 42 universidades: nueve eran cofinanciadas (59%) y 33 autofinanciadas (41%).

Si bien se democratizó la educación de tercer nivel esto no garantizaba el acceso incluyente de los sectores más pobres o grupos minoritarios, el perfil de los estudiantes que accedían denotaba que todo esfuerzo por incluir en la educación terciaria a los grupos pertenecientes a quintiles más bajos no era efectivo, Ramírez y Minteguiaga (2010, 140) afirman que:

Entre 1995 y 2006, la tasa de matrícula en el quintil más pobre de la población había aumentado en un 5.7 por ciento, mientras el quintil más rico aumentó un 154.7 por ciento. Pero aún más preocupante resulta que, en el 2006, sólo el 3.4 por ciento del quintil más pobre tenía matrícula universitaria pública, frente al 21.9 del quintil más rico (Ramírez y Minteguiaga 2010, 140).

Bajo una perspectiva de democratización de la educación superior, Ramírez (2010, 12) explica cómo los sistemas universitarios a lo largo del siglo XX han tenido tres momentos, asociados con la consolidación del poder y la estructura de acumulación: en una primera fase se encuentra una universidad para las élites nacionales. Para la segunda, la universidad buscó su masificación con el fin de generar asalariados cualificados para la producción y circulación de mercancías.

Mientras que actualmente, se habla que la economía del conocimiento, ligada a la producción de servicios inmateriales, intensiva en saber especializados. Para este autor en el Ecuador, hasta el 2010, no se dieron las dos últimas fases (René Ramírez 2010, 12-14), su postura plantea dar a todas y todos los ecuatorianos las mismas oportunidades de acceso, tránsito y egreso, a y de la universidad (René Ramírez 2010, 15).

Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano con menores coberturas de matrícula universitaria. En ese sentido, debe ser una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. De la misma manera se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas, puesto que el campo de la educación superior ha sido reproductor y no transformador, en sentido progresista, de la estructura de clases (René Ramírez 2010, 19).

2.1. Contexto normativo

Como se ha mencionado anteriormente, Ecuador debió responder a los cambios de gobiernos y sus políticas educativas, el último se dio con La Constitución del 2008 - que fue aprobada mediante sufragio - se establece los componentes que forman parte del sistema nacional de educación, entre los cuales nombra a las instituciones y programas, por ello, el Art. 356.

Especifica que: la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. Así, un nuevo marco legal marca la pauta para el inicio de los cambios normativos y estructurales en las instituciones que tradicionalmente velaban por la educación de tercer nivel.

Dos años más tarde, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), es aprobada. Esta Ley tiene como finalidad dar cumplimiento a los articulados que en materia de educación La Constitución establece. Además, garantiza una educación superior de calidad, que propenda a la excelencia como derecho de las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades. La educación está considerada por la Constitución como un bien público, sin fines de lucro.

A través de esta Ley, se incorpora el principio constitucional de igualdad de oportunidades que garantiza el acceso a la Educación Superior para todos los ecuatorianos, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socio económica o discapacidad, esto en función que La Constitución establece en el Art. 347, literal 12. Que el Estado debe garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública.

Siete principios rigen a las Instituciones de Educación Superior (IES): 1) autonomía responsable, 2) cogobierno, 3) igualdad de oportunidades, 4) calidad, 5) pertinencia, 6) integralidad y, 7) autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco de diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

En la LOES también se establece la gratuidad de la educación universitaria pública y la creación de programas de becas y ayudas económicas por lo menos del 15% del número de estudiantes regulares; en este sentido las instituciones de educación superior particulares deberán obligatoriamente establecer un sistema diferenciado de aranceles que observará de manera principal, la realidad socio económica de cada estudiante.

A través de la LOES se da paso a la creación de tres agencias, cada una tiene un papel específico tanto en la planificación como en la ejecución de las políticas públicas, La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) rige como el Ministerio rector de la política pública de educación superior; el Consejo de Educación Superior (CES), es el ente encargado de la apertura de carreras y programas, debe expedir normativas, reglamentos y sanciones que regulen el sistema; y, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) reemplaza al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA), sus funciones son las de evaluar, acreditar y categorizar a las IES, evaluar carreras y habilitar, a través de exámenes, a los profesionales.

Lo establecido en el Art. 356 de La Constitución se ve materializado¹ por la SENESCYT, se establecen varios mecanismos para garantizar el acceso de los estudiantes a las universidades e institutos técnicos, uno de estos fue la creación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (SNNA), que garantizaría la igualdad de oportunidades y un acceso equitativo.

3. Sistemas de admisión en Latinoamérica

Para Rama (2007, 97) dentro de los desafíos de las universidades la búsqueda de la equidad en el acceso y la cobertura masiva son fundamentales. En América Latina debido a los diferentes regímenes de gobierno los procesos de admisión han respondido al contexto del momento.

Tradicionalmente los requerimientos de admisión a la universidad incluían el diploma de culminación del nivel medio y eventualmente la aprobación de un examen de ingreso. Esta

¹ A través de este artículo se establece la gratuidad de la educación, hasta el tercer nivel, y anuncia la creación de un sistema de nivelación y admisión.

modalidad cambiaba acorde a las exigencias de las políticas de admisión dictas por los gobernantes de turno.

El sistema de libre ingreso tuvo auge durante los años 60, este se caracterizó por ser democrático y sin contemplar un examen de admisión, según los políticos de turno este sistema garantizaba el ingreso de estudiantes pertenecientes a los quintiles más bajos.

También se operó una política de admisión, donde se asignaban cupos para cada carrera e ingresaban quienes cumplieran con los puntajes requeridos, o en su defecto asistían a cursos de nivelación también conocidos como preuniversitario o propedéutico, si los aspirantes lograban aprobar este curso podían acceder a su primer trimestre de universidad. En este sentido, los centros académicos determinaban las modalidades de ingreso, varias de las pruebas eran de conocimiento y otras de aptitudes.

El sistema de admisión se caracteriza por ser un proceso en el que se establecen condiciones formales para el ingreso a una carrera universitaria. Dichas condiciones comprenden distintas fases: de inscripción, de selección y de ingreso (Romallo y Sigal 2010, 5) para estos dos autores, la primera fase es administrativa donde el aspirante debe cumplir con formularios y entrega de documentación que le faculten pasar a la siguiente fase donde deberá aprobar una prueba de admisión de hacerlo podrá ingresar a la educación de tercer nivel.

Algunas carreras, hasta la actualidad, tienen un sistema de cupos que aparentemente garantiza la calidad de los estudiantes que ingresan, por ejemplo, la carrera de medicina, esta modalidad visibiliza el nivel de conocimientos de los aspirantes, la mayoría no logra alcanzar el puntaje, lo que pone en tela de duda la calidad de la educación secundaria y su desvinculación con la universidad.

La aplicación de sistemas de admisión supone la limitación del acceso mediante cuotas fijas que a su vez optimizan el uso de los recursos públicos y privados que se invierten en educación superior. Ello supone una planificación estratégica del sector educativo en su conjunto, a nivel subnacional, nacional y regional, que oriente los procesos de transformación a largo plazo (Coraggio 2001, 13).

Si bien es cierto, uno de los requisitos para acceder a la educación superior es el título de bachiller, obtenido en general después de un examen final, este documento le garantiza cada vez menos que el aspirante pueda elegir libremente la institución y la carrera de su preferencia (OCDE 1992, en Sigal 2003, 4).

Con la finalidad de dar cuenta del funcionamiento de los procesos de admisión en América Latina, a continuación, se describen brevemente dos sistemas de admisiones en países de la región. Por un lado, el caso mexicano, debido a que este país fue uno de los pioneros en aplicar un sistema de admisión; y como segundo caso, Chile que utiliza la Prueba de Selección Universitaria desde el 2003.

3.1. Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (México)

En 1992 México instauró su sistema de admisión, que incorporó exámenes de ingreso, para garantizar que solo los más aptos accedan a la educación de tercer nivel y, así reducir la tasa deserción. En el país se exige al bachiller su certificado de culminación de estudios secundarios y presentar un examen de admisión que dará cuenta de sus conocimientos y aptitudes.

En este país el examen de admisión es diseñado por instituciones particulares sin fines de lucro. Las IES contratan a estas instituciones, la más antigua y emblemática es el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) que se constituye como una “asociación civil sin fines de lucro cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas”.² Este es un organismo autofinanciado que centraliza los exámenes de ingreso y egreso a las universidades. Este examen EXANI – II Admisión tiene un costo de aproximado de 9 USD; mientras que el EXANI – II completo (admisión y diagnóstico) llega a tener un valor de 10 USD.

²Ceneval. Acceso: el 25 de marzo de 2016. <http://ceneval.edu.mx/en/perfil-institucional>

El EXANI-II, es diseñado por, CENEVAL, mide los conocimientos y las habilidades de los aspirantes. Los resultados “proporcionan información a las instituciones sobre quiénes son los aspirantes con mayores posibilidades de éxito en los estudios de licenciatura”.³

El EXANI-II proporciona datos predictivos sobre el rendimiento académico que tendrán los estudiantes en la educación de pregrado. Este examen está compuesto por dos pruebas: una de admisión, cuyo objetivo es medir las “aptitudes y competencias disciplinares predictivas del desempeño. Su propósito es detectar el potencial de los aspirantes para cursar con éxito el primer año del nivel educativo al que desean ingresar”.⁴ Mientras que EXANI-II Diagnóstico, “mide las competencias disciplinares esenciales que deben dominar los estudiantes para ingresar al programa de educación superior que han elegido. Dado su carácter diagnóstico, la institución usuaria tiene la prerrogativa de incluir o no esta prueba en su proceso de aplicación”.⁵

El EXANI-II Admisión contempla 110 preguntas de las cuales 100 son calificadas y 10 utilizadas para familiarizar al postulante con el instrumento. La evaluación incluye pensamiento matemático, analítico, estructura de la lengua y comprensión lectora. Los bachilleres tienen tres horas para terminar el examen. Y; El EXANI –II Diagnóstico incluye doce módulos de diferentes opciones de carrera, cada módulo contiene 88 preguntas, ocho son de prueba. El aspirante según su interés por la carrera debe escoger el módulo a fin de su interés y tiene una hora y media para terminar.

³Ceneval. Acceso: el 25 de marzo de 2016. <http://www.ceneval.edu.mx/web/guest/exani-ii>

⁴Ceneval. Acceso: el 15 de diciembre de 2016. <http://www.ceneval.edu.mx/web/guest/exani-ii>

⁵Ceneval. Acceso: el 15 de diciembre de 2016. <http://www.ceneval.edu.mx/web/guest/exani-ii>

Tabla No. 2.1. Estructura de EXANI-II Admisión

Área	Preguntas		
	califican	a prueba	de control
Pensamiento matemático	25	5	2
Pensamiento analítico	25		
Estructura de la lengua	25	5	
Comprensión lectora	25		
Total	112		

Fuente: Dirección General Adjunta de los EXANICeneval A.C.

Tabla No. 2.2. Estructura de módulos EXANI-II Diagnóstico

Área	Preguntas		
	califican	a prueba	de control
Área disciplinar 1	20	4	2
Área disciplinar 2	20		
Inglés	20	4	
Lenguaje escrito	20		
Total	90		

Fuente: Dirección General Adjunta de los EXANICeneval A.C.

Tabla No. 2.3. Estructura EXANI-II Diagnóstico (módulo Ciencias Sociales)

Área	Preguntas		
	califican	a prueba	de control
Derecho	20	4	2
Historia	20		
Inglés	20	4	
Lenguaje escrito	20		
subtotal	80	8	2
Total	90		

Fuente: Dirección General Adjunta de los EXANICeneval A.C.

Tabla No. 2.4. Estructura EXANI-II Diagnóstico (módulo Ciencias de la Salud)

Área	Preguntas			
	califican	a prueba	de control	
Química	20	4	2	
Biología	20			
Inglés	20	4		
Lenguaje escrito	20			
subtotal	80	8	2	
Total	90			

Fuente: Dirección General Adjunta de los EXANICeneval A.C.

El criterio que rige para este sistema de admisión es la necesidad de que los estudiantes sean evaluados en igualdad de condiciones.

El propósito de su diseño es que la mayoría de los aspirantes logre un resultado cercano a 50% de aciertos (...) alcanzar 50% de aciertos no significa tener cinco de calificación o estar reprobado, sino obtener la calificación esperada de acuerdo con el diseño del examen (...) De ahí que los resultados del EXANI-II Admisión no pueden calificarse como “aprobado” o “reprobado”, simplemente se informa el puntaje obtenido por cada persona, y la institución educativa a la que se

desea ingresar es la que determina el puntaje mínimo para aceptar aspirantes, con base en el número de lugares que puede ofrecer (Guía del EXANI –II, 2017, 61-62).

Según datos de CENEVAL,⁶ anualmente a nivel nacional, 150 IES utilizan este instrumento en sus procesos de admisión, cerca de 700 mil estudiantes rinden el examen. La nota de acceso está entre 700 y 1.300 puntos, como se lo indica en el párrafo anterior la naturaleza de este examen está diseñado para que la mayoría logre un puntaje cercano a los 1.000. La forma en la cual los aspirantes son notificados indica un desempeño que va:

- Sin dictamen (20% de preguntas sin responder)
- Insatisfactorio (No cumple con el estándar)
- Satisfactorio (Cumple con los requerimientos evaluados)

Aboites (2010) sostiene que los exámenes dificulta el ingreso de estudiantes provenientes de clases populares y clase media baja, ya que estos grupos son los que obtienen un menor promedio en las pruebas con preguntas de elección múltiple, el análisis con el que se confirma que el mayor puntaje tiene una relación directamente proporcional con el mayor ingreso familiar es el reflejado en la UNAM, donde de 100 hijos de obreros, solo el 7,8 logran ingresar, mientras que de 100 hijos de directivos o funcionarios entran 18.

3.2. Prueba de Selección Universitaria (Chile)

Para 1965 la Universidad de Chile desarrolló una prueba de aptitud académica (PAA), misma que fue inscrita como propiedad intelectual de la mencionada IES. Dos años más tarde, la prueba fue aplicada a nivel nacional, incluidas las siete universidades que existían en aquel entonces. Este sistema de evaluación para el ingreso se mantuvo por 35 años, en el 2002 fue sustituido por las Pruebas de Selección Universitaria (PSU), desarrolladas por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE). En el 2003 fue aplicada por primera vez para la convocatoria del año 2004. Actualmente la Universidad de Chile es la que administra la certificación de las 27 universidades que forman parte del Consejo de Rectores de las

⁶Ceneval, Guía EXANI-II (2017) 5

Universidades Chilenas(CRUCH) y de las nueve universidades adscritas, coordinado por el DEMRE.

Rendir la prueba y las notas de enseñanza media (NEM) son los requisitos de postulación para el ingreso a la Universidad. Para acceder a la PUS los postulantes deben inscribirse por internet y cumplir con los siguientes requisitos: ser egresado de enseñanza media o estar cursando actualmente IV medio. Desde el 2012 se incluyó un nuevo requisito, el ranking de notas de los cuatro años de enseñanza media.

La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es una batería de componentes estandarizadas, de elección múltiple, respuestas cerradas y otras preguntas de carácter objetivo. Incluye dos pruebas de carácter obligatorio (matemáticas y lenguaje y comunicación) y dos electivas Ciencias (Biología, Física, Química y Técnico Profesional) e Historia, Geografía y Ciencias Sociales son electivas. Al postulante se le solicita rendir por lo menos una de las pruebas electivas, con este resultado las IES pueden determinar el ingreso a la carrera.⁷

El Proceso de Admisión tiene cinco etapas:⁸ Inscripción, Aplicación de Pruebas, Postulación, Selección y Matrícula. Culmina una vez que las notas de las pruebas PSU, las calificaciones del bachillerato y la nota del ranking son ponderadas. Los puntajes finales están en un rango entre 150 a 850 puntos. Las vacantes de cada carrera son ocupadas con los puntajes más altos, considerando el orden de la selección de la carrera de mayor interés, de tal manera que el puntaje de cierre será dado por los propios postulantes hasta llenar con todas las vacantes.

Según el Observatorio de Políticas Educativas de Chile, considera que la PSU es un “mecanismo de ingreso, contribuye a segmentar el ingreso a la universidad en relación al origen socioeconómico o tramo de ingreso de los estudiantes” (Opech, 2010). De ahí que este sistema es considerado como inequitativo y lejos de ser meritocrático profundiza las diferencias entre sectores socioeconómicos y culturales.

⁷Universidad de Chile. Acceso: el 19 de diciembre de 2016. <http://www.psu.demre.cl/la-prueba/que-es-la-psu/caracteristicas-psu>

⁸Consejo de Rectores. Acceso: el 19 de diciembre de 2016. <http://sistemadeadmission.consejodirectores.cl/>

3.3. Sistema de admisión en el Ecuador

La SENESCYT, a través del SNNA, tiene como objetivo general, garantizar la igualdad de oportunidades, meritocracia, transparencia y el acceso a la Educación Superior del país.

Su misión es: Diseñar, implementar y administrar un Sistema de Nivelación y Admisión a las instituciones de educación superior públicas del Ecuador, que garantice la pertinencia de la oferta académica y la existencia de un sistema equitativo, transparente para todos los estudiantes aspirantes, basado en la aplicación de pruebas estandarizadas debidamente validadas.

El proceso inicia cuando las IES reportan el número de cupos⁹ disponibles en cada una de las carreras. La asignación se realiza según la calificación obtenida en el ENES, la prioridad de carrera y la disponibilidad de cupos, los estudiantes con mayor puntaje tendrán más posibilidades de obtener un cupo. Una vez publicados los resultados, aquellos estudiantes que obtuvieron una asignación de cupo deben aceptarla para después ingresar al curso de nivelación de carrera, ya aprobado este curso podrá ingresar al primer año de universidad. Los estudiantes que no alcancen el puntaje deben rendir otra vez el ENES.

En este proceso participan todas las instituciones de educación superior públicas, mientras que las instituciones de educación superior cofinanciadas y autofinanciadas otorgarán el 10% de su matrícula.

El proceso es gratuito, los aspirantes que cumplen con los requisitos¹⁰ deben inscribirse por internet, posteriormente el estudiante rinde una prueba de ubicación para orientarle sobre sus aptitudes y selecciona las opciones de carreras según el orden de interés, si logra alcanzar el puntaje requerido, es considerado como postulante habilitado y deberá aceptar o rechazar el cupo para un curso de nivelación de carrera otra opción es rendir un examen de conocimiento para exonerarse (Exonera) de la nivelación, de aprobar el curso o el exonera habrá ingresado a su primer año de universidad.

⁹La oferta de cupos reportados por las instituciones de educación superior al Sistema Nacional de Nivelación y Admisión ha tenido un crecimiento entre los años 2013 y 2015 de un 9%. (Informe de rendición de cuentas SENESCYT 2015, 29) no se establecen número reales ni los criterios para este incremento y mucho menos las carreras e IES que incrementan el cupo.

¹⁰Los requisitos son: ser bachiller o estar cursando el tercer año de bachillerato, cédula de ciudadanía, fotografía, tener una cuenta de correo electrónico activa, en el caso de aspirantes extranjeros el documento habilitante es el pasaporte ó carné de refugiado.

El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) es un instrumento que evalúa aptitudes y no tiene relación alguna con conocimientos adquiridos durante el bachillerato. El ENES está compuesto por un examen de aptitud verbal, aptitud numérica y razonamiento abstracto.

En mayo de 2012, 104.278 bachilleres de todo el país rindieron el primer Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), los resultados fueron presentados un mes después. Hasta el momento la SENESCYT, a través del SNNA ha aplicado seis exámenes. Para marzo de 2014 se presentaron 250.994 postulantes, el 85,64% de los aspirantes aprobaron.¹¹

A partir de este año todos los estudiantes de último año de bachillerato rindieron el ENES y, a la par la prueba Ser Bachiller y Exonera, las dos últimas son para medir conocimientos, al momento Ser Bachiller no tiene ninguna influencia ni en la terminación del bachillerato y tampoco para el ingreso a la universidad, mientras que por medio del Exonera los estudiantes podrán exonerarse de su examen de grado.

Para un análisis de políticas públicas es indispensable contar con cuatro elementos: a) información; b) contexto normativo (el SNNA está amparado en La Constitución del 2008; en la LOES 2010 y tienen su propio reglamento); c) Rubro en partida (tienen partida presupuestaria); d) Entidad responsable (SENESCYT).

Este trabajo se centrará en analizar la implementación del programa SNNA y cuál es la falla que hace que este programa tenga problemas en su aplicación.

A pesar de que la política pública de educación superior establece la equidad e igualdad para el ingreso de educación superior, el programa implementado (SNNA) para el acceso a las IES, a través del ENES, que mide aptitudes y establece un rango de puntuación el cual establece si el bachiller puede o no ingresar a la educación superior. Cuando un estudiante obtiene una nota de 600, debe repetir el proceso; de 601 puede postular a una de las carreras de su elección y si su nota está entre las 250 mejores formará parte del Grupo de Alto Rendimiento (GAR).

¹¹Los datos presentados han sido obtenidos de la página web de la SENESCYT: www.senescyt.gob.ec fecha de acceso: 19 de marzo de 2016.

En cada postulación el puntaje ha ido subiendo, es así que la primera prueba del 2012 la nota mínima fue de 550 y para medicina 800, para el 2014 subió a 710, mientras que medicina en la sección matutina cerró con 950 puntos y en la vespertina 930. Sin embargo, sacar una nota sobre el mínimo no garantiza que el aspirante pueda acceder a la educación superior, existen una suerte de estrategias que las misma SENESCYT indica a los postulantes seguir, entonces ¿de qué meritocracia estamos hablando? Si lejos de la nota es saber cómo postular, por ejemplo, un aspirante a medicina deberá aplicar para esta carrera en diferentes secciones (matutina o vespertina) y en varias universidades, si no lo consigue y no acepta otra carrera a la que haya postulado y ganó un cupo, podrá re postular siempre y cuando queden cupos libres, si esto no se da habrá perdido la oportunidad de ingresar al sistema de educación superior y deberá esperar el nuevo llamado para postularse.

La puntuación y elección de la carrera son las que definen si el alumno puede o no ingresar a los estudios de tercer nivel. Por un lado, deberá cumplir con una nota superior a la establecida y por otro tendrá que manejar estrategias de postulación de tal manera que, si desea estudiar medicina, para asegurar su cupo tendrá que elegir esta carrera en todas las alternativas y en diferentes universidades y en modalidades matutinas y vespertinas.

Por otro lado, un concurso de admisión por méritos, debería estar pensado en admitir a todos los que alcanzan el puntaje mínimo, mientras que en la actualidad este sistema está pensado en que ingresen “los mejores” que serán definidos por las notas más altas.

Los cupos son distribuidos en función de: el puntaje obtenido en el ENES, el número de cupos reportados por las instituciones de educación superior y, el orden de selección de las opciones de carrera.

4. Meritocracia y equidad en el acceso a la educación superior

Si se considera exclusivamente la cantidad total de la población escolarizada en la enseñanza superior la «democratización» del público de las facultades, se puede dejar de observar que este fenómeno morfológico puede encubrir una perpetuación del statu quo o incluso un retroceso de la representación de las clases desfavorecidas. El crecimiento de la tasa de escolarización de una

clase de edad puede realizarse, en efecto, en beneficio casi exclusivo de las categorías sociales que eran ya las más escolarizadas o, al menos, proporcionalmente al reparto anterior de las desigualdades de escolarización (Bourdieu & Passeron 1996, 276).

La democratización, equidad y meritocracia, son lineamientos que las políticas públicas que rigen el sistema de educación superior han incorporado como parte de los diferentes instrumentos utilizados para su implementación.

El acceso a la universidad y la obtención de un título profesional representa el camino a un cambio substancial en la generación de profesionales, de ahí que el ingreso a las Instituciones de Educación Superior “está dispuesta a permitir el acceso social de los individuos que demuestran tener un talento superior. Pero no permitirá [...] que la igualdad de oportunidades conduzca a una disminución de las distancias sociales en general” (Puyol 2001, 115), se ratifica que al incrementarse el número de aspirantes que ingresan a la universidad no disminuye la brecha existente entre las personas que logran este ingreso, no solo importa el número sino también se debe considerar las características de los aprobados, a esta postura se suma Nausbaum: 1996, esta autora afirma que de acuerdo al lugar donde vive una persona y como sus necesidades son cubiertas hacen que tenga una mayor ventaja frente a otras para enfrentar los problemas de su entorno, por ello la capacidad va depender de las oportunidades de los individuos.

El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que forma parte del SNNA, es un instrumento de evaluación que mide las aptitudes de los aspirantes (aptitud verbal, aptitud numérica y razonamiento abstracto), no considera conocimientos adquiridos durante sus estudios secundarios, de ahí que el objetivo general del SNNA que es: garantizar la igualdad de oportunidades, la meritocracia, transparencia y acceso a la educación superior se puede ver diluido al no alcanzarlo. Sin embargo, esta meritocracia es contradictoria, por un lado, busca el ingreso a la universidad de una forma equitativa, pero por otro olvidó que esta equidad se encuentra siempre y cuando los recursos sean distribuidos de manera equitativa. Puyol (2001) habla de la igualdad equitativa de oportunidades, que se basa en la distribución desigual de recursos, entendidos estos como: educación, cultura, entre otros, esta repartición debe ser dada antes de cualquier competencia.

La estructura interna de la meritocracia como proyecto estatal es contradictoria, ya que “cuanto mejor funciona el ascensor social en una generación, más desigualdades finales se producen y más complicado resulta garantizar la igualdad de oportunidades para la siguiente generación. Así pues, la meritocracia es un ideal, en la teoría, y no sólo en la práctica, condenado al fracaso” (Puyol 2007, 174).

Las pruebas promocionadas por el Gobierno como un instrumento equitativo de ingreso a la Universidad han cambiado tanto en su composición como en el puntaje, es así que cuando se aplicó por primera vez, la nota para el ingreso al sistema de educación superior era de 550 y para medicina 800, en la prueba aplicada en el 2014 subió a 710, mientras que medicina cerró con 950 puntos. La meritocracia no es parte de la igualdad de oportunidades, de hecho, son incompatibles entre sí; la meritocracia busca a los “mejores”, mide la eficiencia, no la igualdad (Puyol 2007, 182).

Actualmente los aspirantes a ingresar a la universidad deben rendir una evaluación que mide sus aptitudes, según los resultados los interesados podrán o no acceder a un cupo en una de las carreras de su elección. Sin embargo, sacar un puntaje acorde a las exigencias de esta prueba no garantiza su ingreso, ni siquiera a la universidad pública, menos aún a la carrera de su interés ya que la nota de ingreso es móvil y la determinan los mismos aspirantes.

Según la “Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo” presentada por el INEC, en el 2011, en la región Costa, el 18% de la población en edad de realizar sus estudios de tercer nivel, se matriculó en la universidad, mientras que en el 2012, sólo el 13% acorde a las cifras mencionadas, los estudiantes que culminan sus estudios medios tienen dificultad para aprobar las evaluaciones de ingreso a la educación superior.

Capítulo 3

Política de acceso a la educación superior análisis de instrumentos y fallas de implementación

En este capítulo se analizará la implementación de la política pública de acceso a la educación superior que rige en el Ecuador desde el 2012 hasta el 2016. Para efectivizar el análisis se utilizará el modelo N.A.T.O. conjuntamente con el *processtracing*, explicados ya en el Capítulo I. Es factible funcionar las dos metodologías debido a que los instrumentos son necesarios para determinar la cadena de sucesos entre las variables X – Y del mecanismo causal.

En un primer momento se generó la matriz de instrumentos de la política analizada. Para este caso de estudio existen los cuatro recursos: autoridad, tesoro, organización e información, el orden de análisis va en función de la pertinencia para el desarrollo de la investigación. Así mismo, se encontró que solo existe la dimensión sustantiva. Esta descripción se la podrá encontrar en el Anexo N°01.

Una vez identificados los instrumentos, es factible realizar el diagrama del mecanismo causal, mismo que se encuentra en el Anexo N°02. En la descripción se verá como una variable se conecta o desencadena otra, no en un sentido de línea de tiempo, más bien en merecimiento de acciones vinculadas entre sí que van desde una variable independiente hasta llegar a la dependiente que demuestra la falla de implementación en la política pública de acceso a la educación superior.

Como se ha explicado a lo largo de esta investigación, el análisis se concentra en un programa de política pública de acceso a la universidad, que va de la mano con un planteamiento de cambio en el sistema de educación superior. Así mismo, se debe aclarar que en el Ecuador la política pública de acceso, hasta el 2016, tiene como único responsable al programa en mención y no está articulado con otros programas o agencias. El SNNA fue activado en el 2012, desde entonces hasta la actualidad, se ha ajustado al comportamiento de los aspirantes y al desarrollo de sus aptitudes. E incluso las reglas han sido modificadas en cada convocatoria.

Para Pressman y Wildawsky (1973,52) el fracaso de algunos programas se debe a la falta de consenso político, fondos limitados y/o desacuerdos entre la parte pública y la privada, esta explicación sumada a la propuesta de Grindle (2009, 36) quien plantea que la dificultad de la implementación de una política, pueden darse debido a las propias características de la política por lo tanto, se debe considerar una serie de preguntas que dan una guía sobre los principales motivos de conflicto, que van desde las características de los actores, modificaciones en su comportamiento (incluye a los beneficiarios), cantidad de implementadores, niveles de gobierno involucrados, ajustes, entre otros.

Como se había mencionado en el Capítulo 1, no todas las políticas tienen una misma forma de ser implementadas, todo penderá de las características de la misma, en ocasiones una política que requiere de una larga cadena de acción debe ser administrativamente muy sofisticada, es decir, reglas claras para todos los actores que intervienen. Se debe tener claro que no existen políticas con un cien por ciento de implementación eficaz, siempre existirán motivos que provoquen insatisfacciones y que obliguen ejercer ajustes para llegar a las metas, o en su defecto ajustar las metas. La implantación es un reto incierto por lo que es un proceso plagado de factores que pueden producir una varianza entre lo que se busca que la política haga y lo que realmente hace (MerileeGrindle 2009, 47).

Bajo estas premisas teóricas, para determinar cuál fue la falla de implementación del SNNA, a continuación se describen los instrumentos que forman parte de la política de acceso a educación superior, el análisis de la combinación de los mismos permitirá entender que el objetivo de la política no es coherente con los instrumentos seleccionados durante su diseño, para ello, la fusión entre el modelo N.A.T.O. y el mecanismo causal dejan ver que existen efectos perversos o una suerte cumplimiento parcial de los objetivos iniciales.

El análisis a través del modelo descrito en párrafos anteriores será realizado en un orden diferente a sus siglas. Se ha sopesado la importancia de cada instrumento y ello marcará el orden. Este caso de estudio no presenta el presupuesto como un motivo que cause la falla de implementación. En igual sentido las dimensiones tanto procedimentales como sustantivas han sido analizadas, el

resultado obtenido evidenció que para este caso de estudio contamos con una dimensión que es la sustantiva. Por lo tanto, el análisis que a continuación se presenta sigue esta línea.

1. Cambio de política pública de educación superior, creación de SENESCYT, SNNA y ENES (Autoridad)

En septiembre del 2008, mediante referendo popular, se aprobó la nueva Constitución del Ecuador. En su Art. 356 además de establecer la gratuidad hasta tercer nivel, se enfatiza que “el ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley”, de ahí que la LOES da paso a la creación de la SENESCYT, institución encargada de ejecutar esta labor.

Hay que recordar que antes de que ésta Ley sea aplicada, existe un período en el cual se ejecuta El Mandato Constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, donde se instituye que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), debe elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las IES, tras la evaluación realizada por el CONEA, 26 universidades obtienen categoría “E”, mismas que son evaluadas en el 2012 por el CEAACES. Como resultado 14 IES son cerradas por falta de calidad. Este acontecimiento sumado a la declaración de gratuidad, generan las condiciones para que los aspirantes quieran ingresar a la universidad pública.

Antes de la implementación del SNNA, cada IES realizaba su propio proceso y mecanismo de admisión y nivelación de tal manera, que los cupos ofertados, así como el sistema de evaluación para el ingreso, era establecidos por cada Institución bajo sus criterios y acorde a las diversas carreras, a esto usualmente se le sumaba la nota obtenida en la secundaria. Los estudiantes con mejor puntaje debían aprobar un curso, llamado en algunos casos Propedéutico y en otros Preuniversitarios.

En este sentido y bajo la nueva normativa, la LOES en el capítulo 2 de esta Ley, que trata sobre la garantía de la igualdad de oportunidades, indica en su artículo 81 que el proceso de selección y admisión para el ingreso a la universidad estará a cargo del SNNA, el instrumento utilizado como filtro de acceso es ENES (LOES 2010, 16).

Dentro del contexto político, el programa se alinea con el objetivo 4 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, correspondiente a “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”; en la política 4.1 literales g y h, mencionan la gratuidad de la educación y la articulación coherente del sistema de educación superior (PNBV 2013-2017, 168).

El Plan Nacional para el Buen Vivir establece la necesidad de transformar la universidad para transformar la sociedad. En la medida en que el conocimiento sea un medio para radicalizar la democracia, generar una nueva forma de acumulación sostenible ambientalmente y edificar relaciones sociales no capitalistas, podrá constituirse en el motor de la construcción de una sociedad emancipada (René Ramírez 2010, 15).

Al definirse el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación, se genera un proceso nuevo donde si bien es cierto, las IES conceden el número de cupos¹² para cada carrera, perdieron el control de otorgarlos. En el Reglamento del SNNA y acorde al Art. 8¹³ de la LOES, se definen las normas que regulan este sistema. En su Art. 1 declara como obligatorio que las y los aspirantes deben seguir este proceso para ingresar a las instituciones de educación superior.

2. Agencias que rigen el sistema de acceso a la educación superior (Organización)

En el Ecuador las entidades encargadas del sistema de educación son: El Ministerio de Educación que ejerce como rector para la educación básica y de bachillerato, la entidad rectora de la política pública de educación superior está a cargo de la SENESCYT.

Es importante indicar que este trabajo está pensado en un programa que forma parte de la política pública de acceso a la educación superior, en el caso ecuatoriano, el ingreso a las IES está regulado por el SNNA, mismo que pertenece a la SENESCYT. Todos los estudiantes que desean ingresar al sistema de educación superior público deben someterse a este sistema, cuyo diseño fue pensado en función de otorgar cupos de manera meritocrática.

¹²Las IES deben presentar la oferta de cupos de las carreras disponibles para los primeros niveles, así como también los cupos de nivelación de carrera. Esta información la deben presentar con 60 días de anterioridad a la convocatoria del ENES.

¹³Este artículo dispone en su primer inciso que "El ingreso a las instituciones de educación superior públicas estará regulado a través del Sistema de Nivelación y Admisión"

No obstante, de acuerdo a la experiencia y evidencia empírica de la implementación del programa, este no asegura el ingreso de quienes obtienen la calificación mínima (601) impuesta por la entidad y con la cual los postulantes son habilitados.

El programa no fue pensado en la diversidad de los postulantes, a pesar de que el examen no mide conocimientos, son las aptitudes el semáforo que da luz verde para ingreso al mundo universitario. A partir del segundo quimestre del año lectivo 2016 -2017 el Examen de Educación Superior ENES y la prueba Ser Bachillerserán una sola evaluación que estará a cargo del Ministerio de Educación y cuyos resultados serán enviados a la SENESCYT. De tal manera, esta unificación implica que los postulantes darán una prueba tanto de conocimientos como de aptitudes, según declaraciones del Secretarios de Educación Superior de Ciencia, Tecnología e Innovación, René Ramírez, indica que entre las dos pruebas “ había muchas dispersión, no se relacionaban los dos exámenes, ahora obviamente tenemos un nuevo perfil, lo que más nos interesa a nosotros es desarrollar las destrezas cognitivas de razonamiento lógico, numérico, verbal de los estudiantes de bachillerato”.¹⁴ En este mismo sentido, el Ministro de Educación se pronunció: “Conforme hemos ido avanzado y conforme ha ido mejorando la calidad educativa, ya podemos ver que las brechas que existían se han ido acortando”.¹⁵ Según el nuevo reglamento de Senescy aprobado en febrero de 2017, en su Capítulo IV, Art. 15 indica que las universidades y escuelas politécnicas publicas del país:

(...) en uso de su autonomía responsable participarán con su propio proceso de admisión; es decir la nota de la prueba será ponderada según la categoría de la IES a ser aplicada. Podrán cuantificar su proceso de la siguiente manera: categoría A (máximo del 30%); categoría B (máximo del 20%); categoría C (máximo del 10%) y categoría D (máximo del 5%) del valor de la nota, que se ponderará con el resultado de la aplicación del Examen Nacional de Evaluación Educativa SER BACHILLER.

Además, cada Institución Superior podrá incluir parámetros para cada carrera como: audiciones, entrevistas, ensayos y otros.

¹⁴ https://www.youtube.com/watch?v=2LZH3FT_uNw

¹⁵ https://www.youtube.com/watch?v=2LZH3FT_uNw

Actualmente, para que un estudiante pueda acceder a un cupo en una de las IES públicas del país, existen varios factores que acompañan a su ingreso,¹⁶ la razón de este trabajo de ninguna manera minimiza las situaciones particulares ya sean socioeconómicas, geográficas e incluso de la misma calidad de educación primaria y secundaria que el aspirante ha recibido. Debido a esta diversidad tan compleja de análisis, y a la falta de información oficial para determinar indicadores útiles orientados a comprobar los factores antes mencionados, el análisis se basa exclusivamente en el funcionamiento del programa.

Es importante señalar que el objetivo de este análisis es definir las fallas de implementación del programa que directamente se encuentra regulando el acceso a la educación superior y que se entiende debió considerar estas particularidades en su diseño.

2.1. Ministerio de Educación:

Augusto Espinosa, fue ministro de educación desde el 2013 hasta noviembre del 2016. Este Ministerio tiene como parte de la misión de la institución:

“... garantizar acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, mientras que en la Visión encontramos que el Ministerio debe articular los diferentes niveles y modalidades del sistema de educación”.¹⁷

Cuenta con 13 objetivos estratégicos, de los cuales ninguno trata sobre la articulación entre el bachillerato y la educación superior, los más apegados son: Incrementar la cobertura en el Bachillerato que corresponde al objetivo tres y; objetivo 10: Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación.

Si bien es cierto, hasta el momento esta entidad no tiene incidencia en el proceso de selección y acceso a las IES se considera importante nombrarla pues, al ser la agencia rectora de educación básica y bachillerato se entendería que debe articular acciones conjuntas con SENESCYT,

¹⁶El trabajo se centra en el programa de admisión, no se realiza un análisis de la dimensión social del acceso de los estudiantes al sistema de educación superior.

¹⁷Educacion.gob.ec

mismas que acorde a las declaraciones del ministro, que en párrafos anteriores se encuentran redactadas, serán coordinadas para el año lectivo 2016 – 2017.

2.2. Secretaría Nacional de Educación Superior de Ciencia y Tecnología (SENESCYT)

Según el organigrama de la SENESCYT, el SNNA forma parte de la Subsecretaría General de Educación Superior a cargo de María del Pilar Troya hasta octubre del 2015. A partir del día 26 del mes en mención hasta finales del 2016, Lorena Araujo, ex gerente del SNNA es posesionada en dicho cargo. El programa analizado está bajo la gerencia de Camilo Martínez, mismo que indicó que El SNNA está conformado por 110 funcionarios distribuidos en los dos componentes: Admisión y Nivelación.¹⁸

El objetivo general del SNNA¹⁹ es garantizar la igualdad de oportunidades, la meritocracia, transparencia y acceso a la educación superior.

Mientras que sus objetivos específicos son:

Diseñar, implementar y administrar un Sistema de Admisión, que potencie la pertinencia de la oferta académica, una adecuada ocupabilidad de las vacantes, que sea equitativo y meritocrático, basado en la aplicación de pruebas estandarizadas debidamente validadas.

Diseñar y financiar el Sistema de Nivelación impartido por IES públicas que garantice la igualdad de oportunidades y compense las asimetrías formativas antes del ingreso a las carreras. El instrumento que mide las aptitudes de los postulantes es el ENES,²⁰ este examen cuenta con tres áreas: aptitud verbal, numérica y razonamiento abstracto, cada una contempla 36 ítems por calificar y cuatro pilotos²¹ haciendo un total de 40.

¹⁸La información sobre el número de personal fue otorgada con fecha 21 de abril de 2016

¹⁹La información citada fue obtenida del Informativo_Perú_EcuadorSNNA

²⁰ Los bachilleres a partir de la promoción 2016 -2017 rendirán un examen nuevo que contiene al ENES y Ser Bachiller cuya nota tiene un doble propósito, por un lado, es nota de grado y por otro para ser admitido a la universidad. Según testimonio de René Ramírez el SNNA es un proceso transitorio por ello este ajuste. Ver nota completa en: <http://ecuadoruniversitario.com/estudiantiles/snna/el-snna-debe-ser-reformado-y-fortalecido/>

²¹Los ítems piloto no son calificados, son incluidos en la prueba para medir su eficiencia y posteriormente usarlos de forma oficial en el examen.

El puntaje para que un estudiante esté habilitado, durante la primera convocatoria fue de 550 y para medicina y educación 800. Actualmente es de 601, para medicina y educación se mantienen los 800. Los postulantes cada vez obtienen notas superiores a las establecidas por el sistema, de tal manera que a partir de la convocatoria del 2014 el puntaje extra oficialmente subió a 710 (un año antes fue de 685), mientras que medicina y educación cerró con 950 puntos. En el 2011 se realizó la primera aplicación con la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE),²² sobre esta no se poseen datos.

3. Proceso de nivelación y admisión

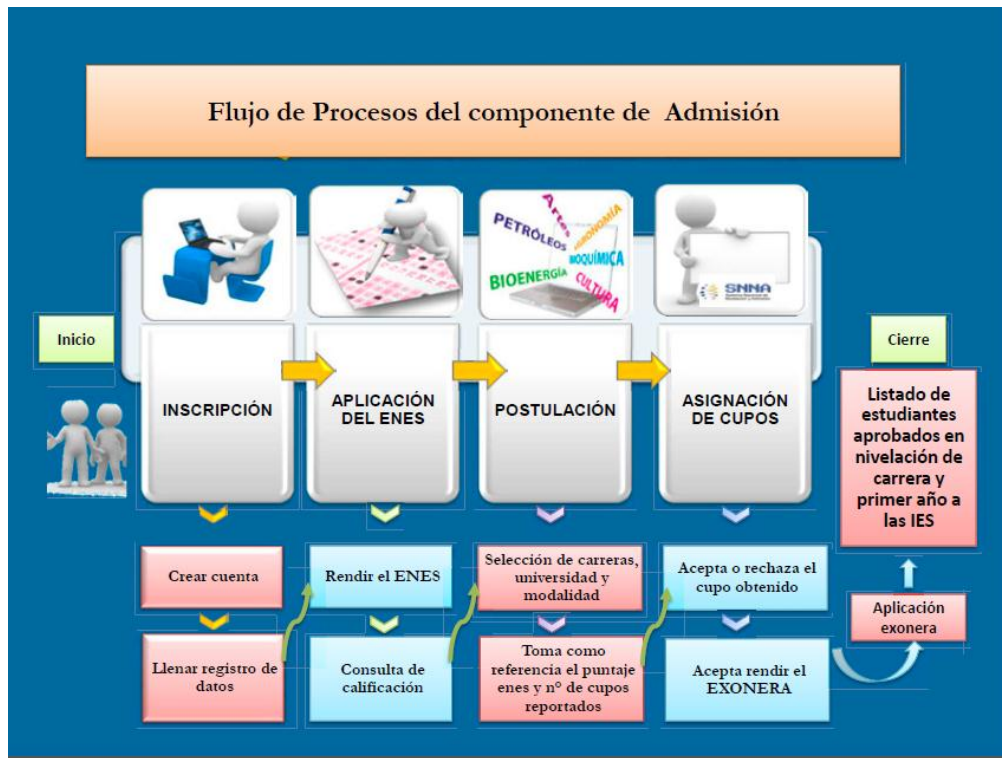
Como primer paso los postulantes deben inscribirse en la página web de SENESCYT, para ello crean una cuenta, registran sus datos y llenan una encuesta de contexto donde los jóvenes bajo sus percepciones indican el estado económico de su familia, auto identificación étnica entre otros items que buscan establecer un perfil del estudiante. Esta información no siempre es confiable ya que el postulante en otros pasos del proceso puede proporcionar datos diferentes a los ingresados en la encuesta, así lo explicó uno de los técnicos del programa.

El siguiente paso es rendir el ENES. Una vez que su nota ha sido publicada, cada postulante debe ingresar a su cuenta para ver el puntaje alcanzado y el listado de carreras con las diferentes notas. En algunas convocatorias los postulantes primero seleccionaban las cinco carreras de interés. En otras, según su nota alcanzada el sistema les informa sobre las carreras con puntajes a las que pueden o no postular.

Una vez finalizada la etapa de asignación de cupos, el estudiante con un puntaje igual o mayor a 601/1000 tiene la opción de aceptar o rechazar el cupo asignado y vincularse a la Nivelación (General, de Carrera y Especial), para las carreras en educación y medicina la nota mínima debe ser de 800/1000. Si un estudiante acepta el cupo y no lo utiliza, será inhabilitado y no podrá rendir el ENES durante dos procesos posteriores. Bajo esta lógica se entendería que el estudiante habilitado con la nota mínima de 601 está en toda libertad de escoger la carrera y tiene su cupo para la nivelación. Sin embargo, como vemos en los datos otorgados por el SNNA existe un alto número de habilitados, pero quienes aceptan el cupo es un número que bordea el 32% y el 45%.

²²Actualmente esta institución se llama Universidad de las Fuerzas Armadas.

Gráfico No. 3.1.Proceso de Admisión



Fuente: SNNA «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

3.1. Tipos de nivelación que ofrece el SNNA

Este sistema, al momento, tiene tres tipos de nivelación:

- a) **Nivelación especial:** Está dirigida a los 250 postulantes mejor puntuados que ingresan al Grupo de Alto Rendimiento (GAR), el objetivo es desarrollar en los estudiantes destrezas que les faciliten ingresar a las universidades de excelencia a nivel internacional. El curso dura 24 semanas.
- b) **Nivelación general:** Al cual pueden asistir voluntariamente los aspirantes que no obtuvieron un cupo en el proceso de postulación. El objetivo de este curso es fortalecer los conocimientos de los estudiantes para que puedan rendir nuevamente el ENES. Duración ocho semanas
- c) **Nivelación por carrera:** Consiste en nivelar los conocimientos generales de aquellos aspirantes que rindieron el ENES y aceptaron su cupo, otra alternativa para este grupo es rendir el Exonera, si lo aprueban entran directamente al primer nivel de su carrera. La duración es de 18 semanas, el promedio de aprobación 8/10, de obtener el puntaje pueden matricularse en el primer

nivel de su carrera. Este curso es dictado por las IES e inicia dos veces al año (abril – mayo y en septiembre – octubre)

3.2. Del proceso de postulación a la carrera

Cada convocatoria tiene su propio rango de puntajes mínimos establecidos por SENESCYT y que son modificados por el comportamiento de los postulantes, tal como se la explicó en párrafos anteriores, por ejemplo: el promedio nacional del puntaje ENES para el proceso de marzo 2014²³ fue de 711 puntos; mientras que para el proceso de marzo 2015²⁴ fue de 692 puntos.

El postulante es notificado por medio de su cuenta personal creada en el SNNA. El reglamento de SNNA, Art. 19 indica sobre este punto que la asignación de cupos es otorgada según la nota alcanzada en el examen entre el grupo de aspirantes que postulan para la misma carrera como primera opción, los cupos son asignados desde las notas más altas hasta que se agote el número de cupos ofertados por la IES seleccionada. Si el aspirante no obtuviese el cupo de su primera opción de carrera, el sistema informático automatizado del SNNA continuará la asignación de acuerdo con el orden de preferencia de carrera elegida durante el proceso de postulación.

Si un estudiante no acepta el cupo dentro del plazo establecido lo pierde, y este cupo quedará libre para que en una segunda postulación otro candidato que tampoco acepto el cupo para la carrera (que puede cualquiera de sus opciones) pueda tomarlo. El problema de esta metodología radica en los tiempos de aceptación que son los mismos para todos los postulantes; por ejemplo, si un alumno que como primera opción tenía medicina en la Universidad Central del Ecuador (UCE) en horario de la mañana y, como segunda opción contempló arquitectura en la misma institución, en este supuesto el postulante en mención alcanzó una nota de 930/1000 sin embargo, esta carrera en la UCE en sección matutina cerro con 950. El bachiller queda fuera de su primera opción pero, digamos que arquitectura cerró con 900 entonces él puede optar por esta alternativa e ingresar al proceso para continuar con su segunda opción, en este momento es cuando el postulante debe decidir si toma su segunda opción o espera a que alguien no acepte su cupo en

²³ Reporte de resultados procesos SNNA 2014

²⁴ Reporte de resultados procesos SNNA 2015

medicina así, él pueda entrar a esta segunda postulación (o tal vez esperar a una tercera o cuarta) y obtener el cupo, quedarse fuera o simplemente aceptar la carrera de segunda o tercera elección. Durante este largo proceso existen bachilleres que no acepten su cupo por diferentes motivos, estos “espacios” son llenados por postulantes con notas inferiores a las que en un inicio cerraron. Retomando el ejemplo anterior, si medicina cerró con 950 y la nota oficial era de 800 es muy probable que jóvenes con notas entre 900 y 920 que, por temor a perder un cupo, aceptaron su segunda opción con lo que quedaron fuera de las siguientes postulaciones para la misma carrera, entrando aquellos que tenían notas inferiores a 900.

Una vez aceptado el cupo los aspirantes no pueden acceder a otra postulación aun cuando existan cupos y la nota siguiente sea la suya.²⁵

Lejos de las reglas y normativas pre establecidas los bachilleres deben conocer una serie de estrategias de postulación, para comprender mejor utilizaremos el ejemplo anterior con datos reales de postulación de la convocatoria correspondiente al II semestre 2014.

Un bachiller (cuya nota fue de 930) quería seguir medicina debía postular de la siguiente manera:

Tabla N° 3.1. Estrategia de postulación

Número de opción	Carrera²⁶	Universidad
Opción 1	Medicina (matutina) Min 950 – Máx 984	Universidad Central del Ecuador
Opción 2	Medicina (vespertina) Min 922- Máx 989	Universidad Central del Ecuador
Opción 3	Medicina (matutina) no se oferto sección vespertina Min 811 – Máx 961	Universidad de Guayaquil

²⁵Si se requiere mayor información revisar el siguiente link: http://www.snaa.gob.ec/wp-content/themes/institucion/comunicamos_noticias72.php

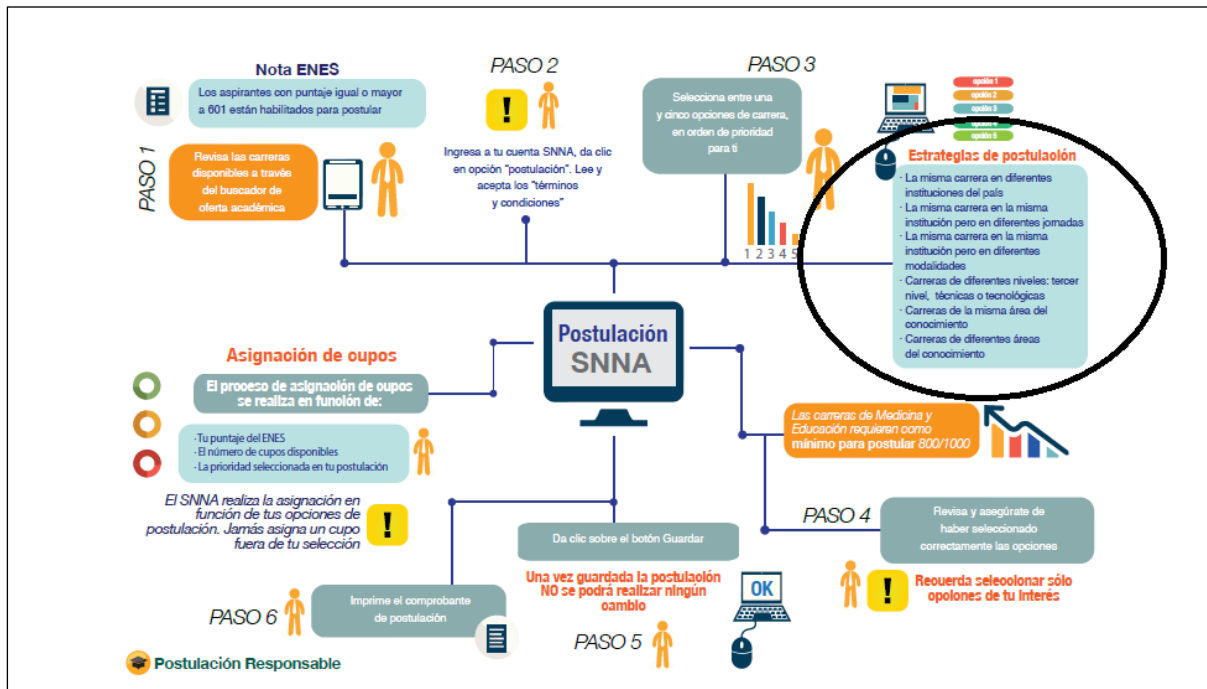
²⁶Datos obtenidos de puntajes referenciales SNNA: http://www.snaa.gob.ec/dw-pages/Descargas/Puntajes_referenciales.pdf

Opción 4	Medicina (intensiva) única Mín 911 – Máx 983	Universidad de Cuenca
Opción 5	Medicina (matutina) única Mín 911 – Máx 961	Universidad Nacional de Loja

Fuente: SNNA «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión» Información proporcionada por el SNNA. Agosto 2015.

Bajo las estrategias de postulación, si el aspirante seleccionaba la carrera de su interés de la manera anteriormente ejemplificada, podía ingresar a su segunda opción de carrera que, en general no cambia más que la sección de matutina a vespertina, debido al horario posee una menor demanda en comparación de la matutina. Adicional cierra con una nota inferior, lo cual posibilita un porcentaje más elevado de probabilidad. El bachiller al tener 930 como nota puede postular por su segunda opción y así seguir la carrera de su interés.

Gráfico No. 3.2. Proceso de Nivelación



Fuente: SNNA «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo, en comparación desde el año 2006 hasta el 2010 existe un alza en el

porcentaje de personas entre los 18 y 24 años que ingresaron a la universidad, el primer año se determinó el 22,9 por ciento, mientras que el 2010 ingresó 28 por ciento y en el 2011 el 30,1 por ciento. Según este mismo documento para el 2013 la meta era llegar al 31 por ciento. Ahora bien, esta conjetura difícilmente podrá ser verificada, el domingo 30 de noviembre de 2014 el diario El Universo publicó la siguiente nota: “En dos años disminuyó el ingreso a la universidad en Ecuador: Según el INEC, la tasa de matriculación en la educación superior cayó de 30,1% en el 2011 (año en que se estableció la prueba de admisión) a 26,6% en el 2013.”²⁷ Esta información estaba basada en los datos del Compendio Estadístico 2013 del INEC. Como reacción a este artículo, una semana después, el 5 de diciembre de 2014, el mismo diario publicó que:

La estadística de acceso a la educación superior no podrá compararse, a partir de los datos del 2012, con periodos anteriores, aseguró ayer el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en un comunicado (...) a partir del 2012, la SENESCYT estableció un ciclo adicional: el de nivelación, lo que, aseguró el INEC, originó la desactualización del conjunto de opciones que sobre nivel educativo tiene quien responde la encuesta.²⁸

En esta misma noticia el Secretario de Ciencia y Tecnología, René Ramírez, afirmó que: Entre el 2011 y 2013, la cantidad de matriculados aumentó 4,8%. Basa su afirmación en los registros de matriculación que las universidades suben al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIESE). Sin embargo, tres universidades: la de Guayaquil, de mayor alumnado del país; la Técnica de Manabí y la de Ambato evidencian en sus reportes del 2011 a la fecha un descenso de alumnos de hasta 30%.

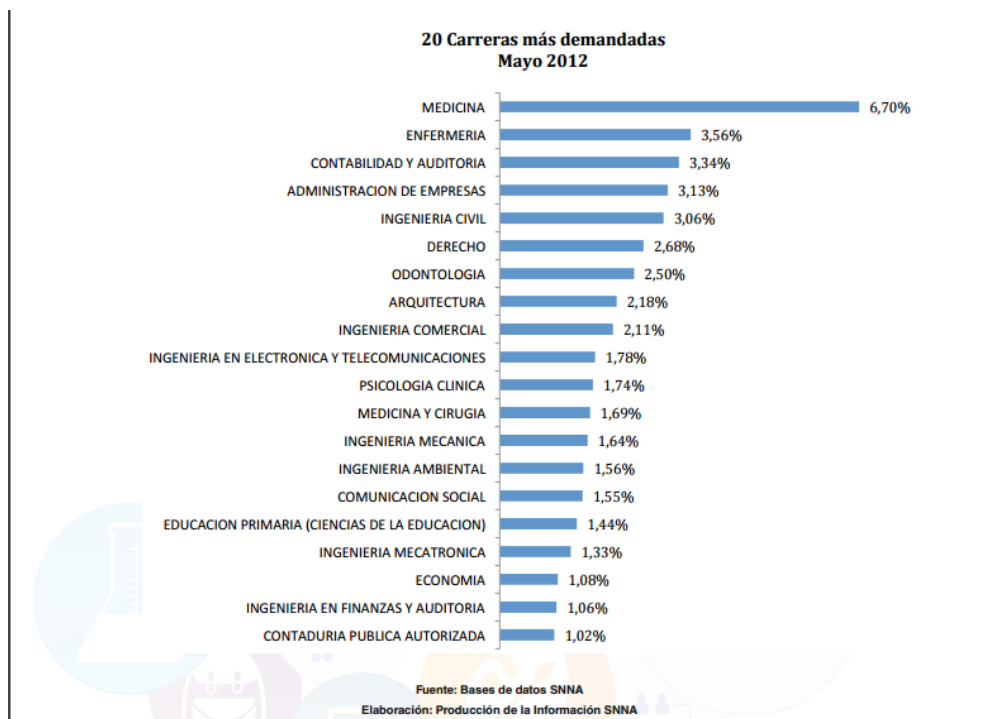
Para SENESCYT la falta de cupos en las carreras es un mito, así lo indican en las publicaciones que constantemente son evidenciadas en sus redes sociales, según las cuales promocionan la repostulación, se ha identificado hasta cuatro repostulaciones para llenar cupos vacantes. De

²⁷ Información obtenida de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/30/nota/4284736/dos-anos-disminuyo-ingreso-universidad>. Fecha de acceso marzo de 2015

²⁸ Información obtenida de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/05/nota/4306056/tasa-matriculacion-universitaria-ya-no-es-comparable-dice-inec>. Fecha de acceso marzo 2015.

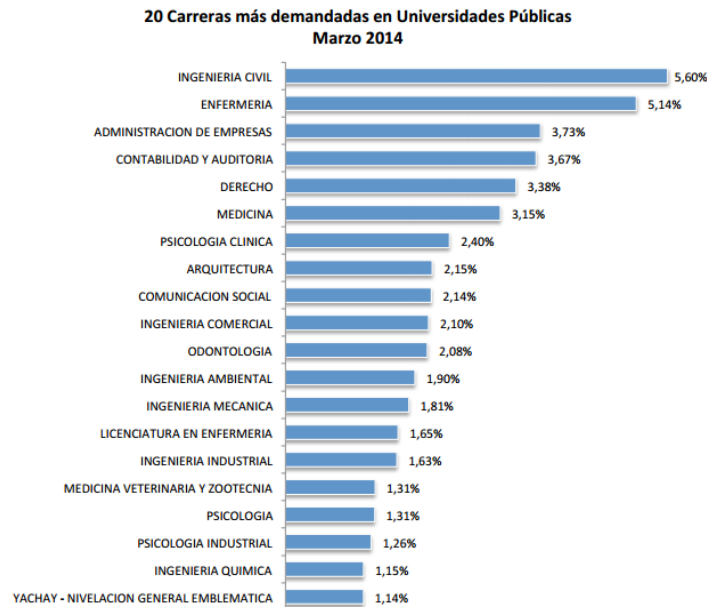
existir cupos en carreras que quedan vacíos, es el proceso el que falla al no permitir que en un primer momento los postulantes con notas altas o los que cumplen con el mínimo logren entrar. La explicación para este particular indica que en el programa existen áreas de conocimiento que son más demandadas que otras. Por ejemplo, para la convocatoria de mayo 2012 medicina fue la más demanda, en marzo 2014 la carrera con mayor demanda fue ingeniería civil, mientras que en la convocatoria de marzo del siguiente año fue enfermería. (Ver gráfico No. 3.3; 3.4. y 3.5).

Gráfico No. 3.3. Las 20 carreras más demandadas período mayo 2012



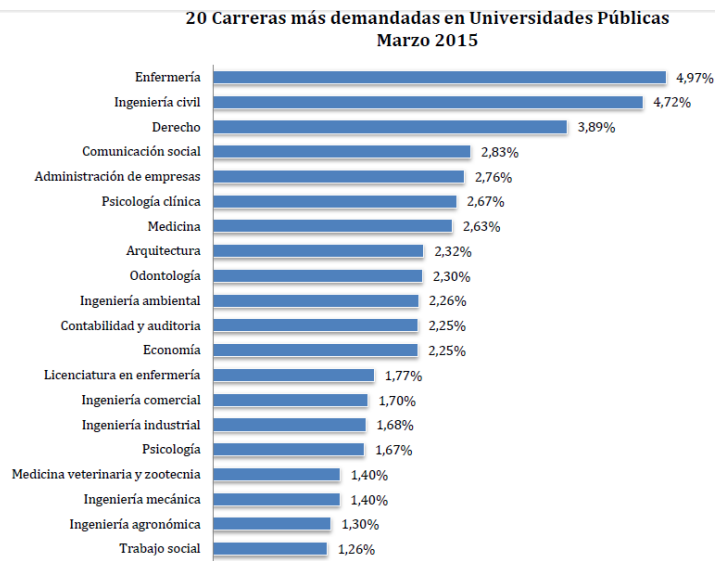
Fuente: Reporte de resultados procesos SNNA 2012

Gráfico No. 3.4. Las 20 Carreras más demandadas período marzo 2014



Fuente: Reporte de resultados procesos SNNA 2014

Gráfico No. 3.5. Las 20 Carreras más demandadas período marzo 2015



Fuente: Bases de datos SNNA
Elaboración: Producción de la Información SNNA

Fuente: Reporte de resultados procesos SNNA 2014

Así mismo, existen carreras que no son demandadas y muchas veces se quedan con cupos sin cubrir. El 5 de diciembre de 2014, en el diario El Universo: Ramírez indicó que la disminución²⁹ tiene que ver con la calidad. “Aquellas que tienen menor calidad son las menos demandadas”. Casi un año después, el 24 de agosto del 2015, en declaraciones en rueda de prensa indicó que existen un total de 35.000 cupos desde el 2013 en el sistema universitario en carreras pertinentes para el desarrollo económico y productivo del Ecuador y que “no están siendo ocupadas por los estudiantes”.³⁰

En el proceso de postulación se identificó que, para marzo 2015, la carrera más demandada en universidades públicas fue Enfermería (4,97% de la postulación total en universidades públicas); al igual que en el proceso de septiembre 2015 (6,79% de la postulación total en universidades públicas). Las 20 carreras más demandadas en universidades durante los dos procesos representan el 48% y 51% respectivamente, del total de demanda de carreras. En los dos procesos se identifica que, de las 20 carreras más demandadas 14 de ellas son carreras que están direccionadas al cambio de la matriz productiva (a marzo 2015) y 10 carreras para septiembre 2015.³¹

Gráfico No. 3.6. Cupos no cubiertos



Fuente: Senescyt

²⁹Esta declaración por parte del Secretario de Ciencia y Tecnología se refiere a la evidencia presentada por el diario El Universo que indica una disminución de alumnos en tres universidades. Ver:

[http://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/05/nota/4306056/tasa-matriculacion-universitaria-ya-no-es-comparable-dice-inec.](http://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/05/nota/4306056/tasa-matriculacion-universitaria-ya-no-es-comparable-dice-inec)

³⁰<http://ecuadoruniversitario.com/estudiantiles/snna/el-snna-debe-ser-reformado-y-fortalecido/>

³¹Reporte Resultados Procesos SNNA 2015, página 31

4. Resultado ENES febrero 2012 – marzo 2015

En febrero del 2012 se realizó la segunda convocatoria del ENES. De la primera, la SENESCYT no otorgó datos. Según explicaron, fue un plan piloto efectuado con la Escuela Politécnica del Ejército, ahora llamada Universidad de las Fuerzas Armadas.

La mencionada convocatoria, (Ver Tabla N° 3.2) registra hasta la fecha el menor número de postulantes con un total de 45.558 estudiantes. Aproximadamente 11.569 no fueron habilitados,³² mientras 14.919, que equivale al 32,70% del total que rindió el examen, aceptó su cupo de nivelación de carrera. Para esta convocatoria 19.070 fueron los habilitados a los que no se les asignó cupo o, por algún motivo no aceptaron el cupo otorgado. Es decir, del total de bachilleres que rindieron el examen, el 67% no entraron al sistema de educación superior.

Tabla No. 3.2. Histórico aplicación ENES de febrero 2012 a marzo 2015

PERÍODO	TOTAL INSCRITOS ³³	RINDEN	NO RINDEN	
FEB 2012 (PERIODO II)	Sin datos	45 558	Sin datos	Sin datos
MAY 2012 (PERIODO III)	129.826	103.810	26.016	20%
NOV 2012 (PERIODO IV)	159.975	97.745	62.230	39%
ABR 2013 (PERIODO V)	147.418	98.314	49.104	33%

³²El número de estudiantes que no fue habilitado es aproximado, debido a que según la información proporcionada por SENESCYT, existen jóvenes habilitados que por un proceso migratorio de una a otra convocatoria pueden o no estar considerados en el número total de estudiantes habilitados, por ejemplo:segúndatos otorgados por SNNA, en el período VIII, en la provincia de Imbabura, rindieron 5.124 bachilleres y habilitados 5.566. En el mismo período, en Tungurahua se registró 6.500postulantesyhabilitados7.027. Por otro lado, en la información entregada existe la siguiente indicación: Nota 1.- el número de estudiantes no contempla a los aspirantes que no proporcionan información sobre provincia de residencia. La información entregada limita el contraste y verificación de datos.

³³ Datos obtenidos del informe de rendición de cuentas SENESCYT 2013

V)				
SEP 2013 (PERIODO VI)	157.223	112.636	44.587	28%
MAR 2014 (PERIODO VII)	Sin datos	246.540	Sin datos	Sin datos
SEP 2014 (PERIODO VIII)	Sin datos	250.599	Sin datos	Sin datos
MAR 2015 (PERIODO IX)	259.558	208.164	51.394	20%

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión».

Tabla No. 3.3. Histórico de aplicación del ENES de febrero 2012 a marzo 2015 en porcentajes

PERÍODO	TOTAL INSCRITOS ³⁴	RINDEN	NO HABILITADOS * NO ENTRAN O NO ACEPTAN CUPO		HABILITADOS MAYOR 601 ³⁵		ACEPTAN NIVELACIÓN DE CARRERA		
			Total	% No	Total	% Rinden	Total	% Versus Rinden	% Versus Habilitados
FEB 2012 (PERIODO II)	Sin datos	45. 558	30.693	67,25%	33. 989	74,60%	14. 919	32,74%	43,89%
MAY 2012 (PERIODO III) ³⁶	129.826	103. 810	64.910	62,53%	93. 824	90,38%	38.900	37,47%	41,46%

³⁴Datos obtenidos del informe de rendición de cuentas SENESCYT 2013

³⁵Dentro de los parámetros del SNNA, los postulantes habilitados son aquellos que obtienen más de 601 puntos en el ENES (para las convocatorias febrero, mayo y noviembre del 2012 y abril 2013 se habilitaban con 550).Sin embargo, los cupos para acceder a la nivelación de carrera son asignados de forma descendente desde la nota más alta hacia abajo. Es decir, no todos los que cumplen con la nota están en potestad obtener un cupo para la nivelación de carrera.

³⁶En la presentación de resultados, del 8 de junio de 2013, SENESCYT indicó que para la postulación de mayo de 2012 rindieron el examen 104.278 aspirantes. El promedio de la nota fue de 667,400. Los resultados arrojaron que a

NOV 2012 (PERIODO IV) ³⁷	159.975	97. 745	53.177	54,40%	88. 772	90,81%	44.568	45,59%	50,20%
ABR 2013 (PERIODO V)	147.418	98.314	54.209	55,14%	96. 505	98,16%	44.105	44,86%	45,70%
SEP 2013 (PERIODO VI)	157.223	112. 636	72.845	64,67%	92. 414	82,04%	39.791	35,32%	43,05%
MAR 2014 (PERIODO VII) ³⁷	Sin datos	246. 540	191.628	77,73%	212. 785	86,30%	54. 912	22,27%	25,80%
SEP 2014 (PERIODO VIII)	Sin datos	250. 599	188.060	75,04%	224. 185	89,45%	62. 539	24,95%	27,89%
MAR 2015 (PERIODO IX) ³⁸	259.558	208.164	149.982	72,05%	199.999	96,07%	58.182	27,95%	29,09%

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión».

En la siguiente convocatoria de mayo 2012, se inscribieron 129.826 bachilleres. El 20% no se presentó a dar el examen. Rindieron 103.810, “y aprobaron 88.145. Es decir que el 90,11% obtuvo más de 550/1000 puntos en el ENES”.³⁹ Sin embargo, fueron 38.900 los que aceptaron su cupo, de estos el 46% ingresó a su primera opción de carrera (Gráfico N° 3.2.). El 62% de los bachilleres que rindieron el examen no ingresaron al sistema de educación superior.

El período V, de abril del 2013, evidencia el histórico con el porcentaje más alto en eficiencia en la asignación de cupos con un 59%. Para dicha convocatoria se inscribieron 147.418, el 33% no se presentaron a rendir el examen. El 98% de los 98.314 postulantes que aplicaron el ENES fueron habilitados y aceptaron su cupo 44.105. Para este período quedaron fuera el 55% de postulantes.

mayor edad la nota era más baja. Los postulantes con más de 22 años tenían como promedio 626.27 mientras que en los menores de 18 el promedio fue de 694,38.

³⁷Página web del Ministerio Coordinador de Talento Humano: 140.00 bachilleres rendirían el ENES durante la convocatoria noviembre 2012

³⁸Datos obtenidos del informe rendición de cuentas SENESCYT 2015

En febrero del 2014, mediante Acuerdo Interinstitucional 2014-001, entre la SENESCYT y el Ministerio de Educación acordaron aplicar el ENES de forma universal y obligatoria a todos los bachilleres. Por este motivo durante el período en mención existe un incremento de postulantes en comparación con otros años, según los datos entregados por la Secretaría en el período marzo VII – 2014, rindieron 246.540 bachilleres mientras que en el período septiembre VIII – 2014, fueron 250.599. De estos postulantes aceptaron su cupo el 22,27% y el 24,95% respectivamente a cada período.

En el 2014, cuando todos los bachilleres del país rindieron el examen, varios que no deseaban ingresar al sistema público de educación superior, fueron habilitados. Los mejores puntuados se les asignó un cupo⁴⁰ para cursar la nivelación de carrera. Sin embargo, no aceptaron los cupos, esta situación generó que otros aspirantes con un puntaje inferior (en relación con los asignados) y que a pesar de ello superaba la nota mínima, se quedaran fuera o ingresaran a carreras de segunda o tercera opción.

Es así como de los 246.540 postulantes que rindieron en el período de marzo 2014, no alcanzaron 33.755 la nota mínima para ser habilitados. Mientras que 212.785 fueron habilitados de ellos, 54.912 aceptaron sus cupos (25.80%). Según la eficiencia en asignación de carreras durante ese período 44% ingresó a su primera opción. Si se considera el número de habilitados el porcentaje en cuestión equivale a 26.021 bachilleres.

Como se indica al inicio de este capítulo la información estadística tiene como fuente datos entregados por SNNA y otros obtenidos de informes de la SENESCYT. En la mayoría de casos al contrastar las cifras estas no concuerdan. Es así como en la convocatoria de marzo de 2015 correspondiente al período IX, se evidenció un que:

⁴⁰No fue posible que la Secretaría proporcione el dato de asignación de cupos ni para esas convocatorias y tampoco para las otras, la información recibida es: el número que rindió el examen, habilitados y quienes aceptaron su cupo en nivelación de carrera.

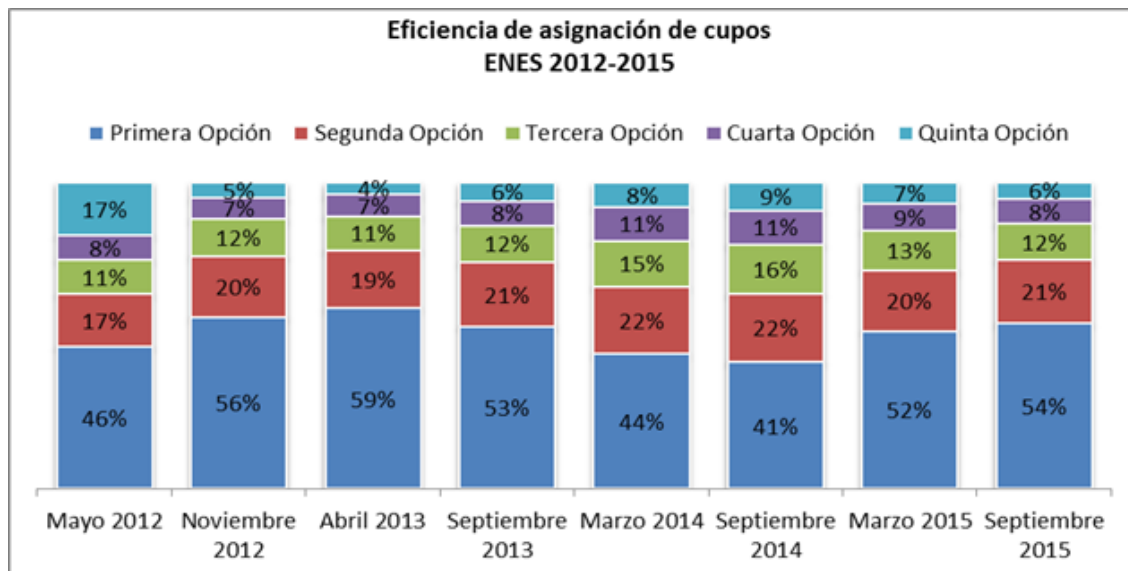
Tabla No.3.4. Contraste de fuentes período marzo 2015

MAR 2015 (PERIODO IX)				
FUENTE	TOTAL INSCRITOS	RINDEN	HABILITADOS	ACEPTAN CUPO
INFORMACIÓN PROCESADA POR SNNA	Sin datos	208.164	199.999	58.182
INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS SENESCYT	259.558	208.581	137.377	76.811
DIFERENCIA		417	62.622	18.629

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Si analizamos la variable “Aceptan cupo” se evidencia que entre el valor publicado en el informe de rendición de cuentas SENESCTY 2014 y el valor que llamaremos observado (dato entregado por SNNA) existe un error del 24%, cuando el error metodológicamente aceptable sería $\pm 0.5\%$

Gráfico N° 3.7. Eficiencia de asignación de cupos ENES 2012-2015



Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2016 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión».

Los datos demuestran que la eficiencia en asignación de cupos por carrera, la mayoría de bachilleres ingresan a su primera opción. El porcentaje en las convocatorias entre el 2012 y el 2015 supera el 40%. Esta información ha sido contrastada con los datos entregados por el SNNA considerando el número de postulantes que fueron habilitados y los que aceptaron su cupo.

Tabla No.3.5. Eficiencia en asignación de carreras febrero 2012 a marzo 2015

PERÍODO	HABILITADOS	ACEPTAN NIVELACIÓN CARRERA	OPCIONES DE CARRERA									
			PRIMERA		SEGUNDA		TERCERA		CUARTA		QUINTA	
			%	CIFRA	%	CIFRA	%	CIFRA	%	CIFRA	%	CIFRA
FEB 2012 (PERIODO II)	33.989	14.919	46	6.863	17	2.536	11	1.641	8	1.194	17	2.536
MAY 2012 (PERIODO III)	93.824	38.900	56	21.784	20	7.780	12	4.668	7	2.723	5	1.945
NOV 2012 (PERIODO IV)	88.772	44.568	59	26.295	19	8.468	11	4.902	7	3.120	4	1.783
ABR 2013 (PERIODO V)	96.505	44.105	53	23.376	21	9.262	12	5.293	8	3.528	6	2.646
SEP 2013 (PERIODO VI)	92.414	39.791	44	17.508	22	8.754	15	5.969	11	4.377	8	3.183
MAR 2014 (PERIODO VII)	212.785	54.912	41	22.514	22	12.081	16	8.786	11	6.040	9	4.942
SEP 2014 (PERIODO VIII)	224.185	62.539	52	32.520	20	12.508	13	8.130	9	5.629	7	4.378
MAR 2015 (PERIODO IX)	199.999	58.182	54	31.418	21	12.218	12	6.982	8	4.655	6	3.491

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2016 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

En el período II tienen un 46% de estudiantes que ingresaron a su primera opción de carrera, este porcentaje fue contrastado con los 14.919 postulantes que aceptaron la nivelación de carrera lo cual correspondería a 6.863 bachilleres. Es decir que este número frente al total de postulantes habilitados equivale al 20%. Los jóvenes habilitados que no ingresaron al sistema de educación superior a través del proceso del SNNA son 19.070.

La eficiencia en asignación más alta dentro del período analizado es la de noviembre del 2012 (IV) con un total de 26.295 (59%) estudiantes que ingresan a su primera opción de carrera. Este valor versus el total de estudiantes habilitados equivale al 30%, también el más alto dentro del período analizado. Es decir, 44.204 de estudiantes habilitados no ingresaron a una de las IES ofertadas por el SNNA.

Tabla No.3.6. Eficiencia en asignación de cupos en carreras frente al total de habilitados período febrero 2012 a marzo 2015

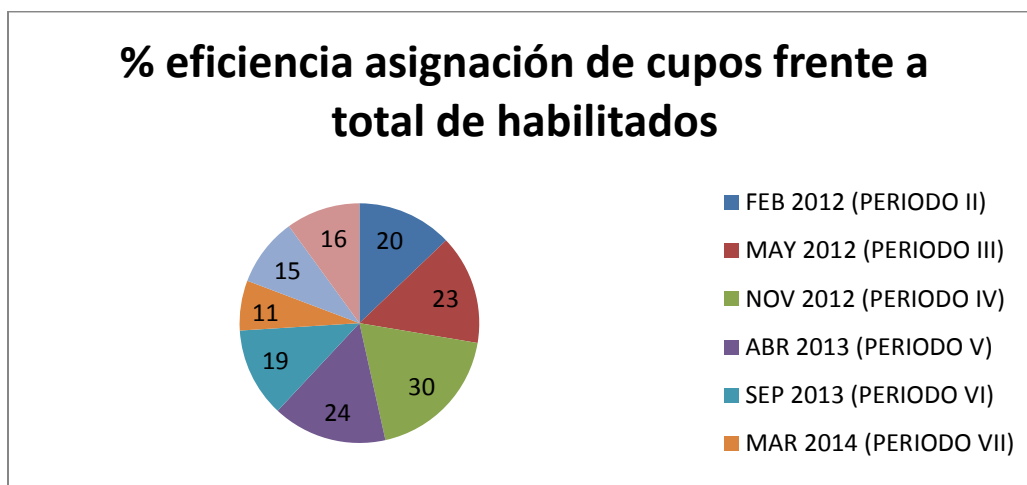
Período	Total de habilitados	% eficiencia asignación de cupos frente a total de habilitados
FEB 2012 (PERIODO II)	33989	20
MAY 2012 (PERIODO III)	93824	23
NOV 2012 (PERIODO IV)	88772	30
ABR 2013 (PERIODO V)	96505	24
SEP 2013 (PERIODO VI)	92414	19
MAR 2014 (PERIODO VII)	212785	11
SEP 2014 (PERIODO VIII)	224185	15
MAR 2015 (PERIODO IX)	199999	16

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Siguiendo esta línea de análisis encontramos que la convocatoria de marzo 2014 registró una eficiencia del 41% con un total de 22.514 estudiantes que ingresaron a su primera opción de carrera. Lo que corresponde al 11% frente al total de habilitados. 157.873 bachilleres habilitados no ingresaron al sistema de educación superior mediante el proceso generado por el SNNA.

En ninguno de los casos se logró conseguir la información referente a las motivaciones de bachilleres habilitados que no pasaron a la fase de aceptación de nivelación o que decidieron no aceptar su cupo.

Gráfico No 3.8. Eficiencia en asignación de cupos primera opción frente a total de habilitados



Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 -2016 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Tabla No. 3.7. Histórico de aplicación del ENES de febrero 2012 a marzo 2015

Período	Rinden	Habilitados	No habilitados	Aceptan	No aceptan o no se les asignó cupo	
Feb 2012 (período II)	45.558	33.989	11. 569	14919	19.070	56%
May 2012 (período III)	103.810	93.824	9.986	38.900	54.924	59%
Nov 2012 (período IV)	97.745	88.772	8.973	44.568	44.204	50%
Abr 2013 (período V)	98.314	96.505	1.809	44105	52.400	54%
Sep 2013 (período VI)	112.636	92.414	20.222	39.791	52.623	57%
Mar 2014 (período VII)	246.540	212.785	33.755	54.912	157.873	74%
Sep 2014 (período VIII)	250.599	224.185	26.414	62.539	161.646	72%
Mar 2015 (período IX)	208.164	199.999	8.165	58.182	141.817	71%
Total	1.163.366	1.042.473	109.342	342.997	684.557	

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2015 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Tabla No. 3.8. Histórico de aplicación del ENES de febrero 2012 a marzo 2015 aceptación de cupos

Período	Rinden	% aceptan por período	%Rinden acumulado 1'163.366	% Aceptan acumulado 342.997	% No aceptan o no se les asignó cupo por período
Feb 2012 (período II)	45.558	44%	4%	4%	42%
May 2012 (período III)	103.810	41%	9%	11%	53%
Nov 2012 (período IV)	97.745	50%	8%	13%	45%
Abr 2013 (período V)	98.314	46%	8%	13%	53%
Sep 2013 (período VI)	112.636	43%	10%	12%	47%
Mar 2014 (período VII)	246.540	26%	21%	16%	64%
Sep 2014 (período VIII)	250.599	28%	22%	18%	65%
Mar 2015 (período IX)	208.164	29%	18%	17%	68%
Total	1.163.366				

Fuente: Senescyt, bases internas SNNA 2016 «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión»

Si bien la cantidad de postulantes que rindieron el ENES ha ido aumentando entre una y otra convocatoria, el porcentaje de aceptación de cupos es cada vez menor, por lo tanto el número de postulantes que no aceptan su cupo o que no se les asigna aumenta.

Desde la convocatoria de febrero de 2012 hasta septiembre de 2013 el porcentaje que aceptó su cupo fue superior al 40%, para las tres siguientes convocatorias (2014 y 2015) disminuyó a menos del 30%. Esto podría ser consecuencia de:

La cantidad de cupos otorgados en cada carrera y convocatoria disminuyó, si en las primeras convocatorias existían un número mayor de cupos que al aceptarlos se entendería que los postulantes ingresaron a la universidad. Entonces, probablemente no aprobaron la nivelación de carrera o en su defecto los dos primeros semestres. De ahí que, para las convocatorias desde marzo 2014 a marzo 2015, las universidades no pudieron ofertar más cupos. Pues, los estudiantes de las convocatorias anteriores repitieron dichos cursos dejando menos cupos a los que venían

después. Esto se evidencia con el alto porcentaje de bachilleres que no aceptan o no se les asigna cupo, la cifra está entre el 50% y el 72%.

Los datos entregados por el SNNA indican que entre febrero del 2012 y marzo 2015 rindieron el ENES 1'163.366, de ellos fueron habilitados 1'042.473 y aceptaron cupo para nivelación de carrera 342.997. Si el sistema es eficiente, todos los estudiantes habilitados.

Como ya se lo acotó anteriormente, durante el 2014 todos los bachilleres a nivel nacional rindieron el examen por lo que en principio en ese año debería haber un mayor porcentaje. Sin embargo, es mayor el porcentaje de los que “no aceptan cupos o no se les asignó un cupo.”

5. Rubro en partida presupuestaria del Estado (instrumento de Tesoro)

La voluntad política se ve reflejada en los recursos que la autoridad asigna a las diferentes agencias, programas, etc. que forman parte de una política pública. Por ello, al ser el presupuesto un instrumento con el cual se puede definir el grado de interés, por parte de la autoridad para alcanzar los objetivos esenciales, en los siguientes párrafos se presentará un detalle del programa analizado.

El sistema de educación superior tiene de por medio varias agencias, existe un Presupuesto General del Estado que está dividido entre los diferentes ejes estratégicos del “sector de conocimiento y talento humano”. El Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano recibe un rubro para educación; la SENESCYT, CES, CEAACES, el Ministerio de Educación, las cuatro universidades emblemáticas⁴¹ y las Universidades y Escuelas Politécnicas también tienen su propio presupuesto.

Este presupuesto tiene dos componentes: el gasto corriente y el gasto de inversión. El primero se caracteriza por cubrir necesidades inmediatas sin esperar utilidad posterior, usualmente este gasto se ve reflejado en el pago de salarios, arriendos por uso de inmuebles, compra de bienes, servicios, artículos de oficina, entre otros. Mientras que el gasto de inversión es un rubro previsto

Educación (UNAE); Universidad Yachay⁴¹ Universidad Regional Amazónica (IKIAM); Universidad de las Artes; Universidad Nacional Pedagógica de

para la adquisición de infraestructura, materia prima, educación, capacitación, entre otros. Estos bienes no están destinados al consumo.

La asignación de recursos otorgada por el Ministerio de Finanzas es denominada “asignación codificada” de ese valor, el presupuesto utilizado por las instituciones es el llamado presupuesto “ejecutado”.

Durante el período comprendido entre el 2008 y el 2012 se dio un incremento del presupuesto ejecutado en el sector del conocimiento humano. “Con respecto al presupuesto de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación, pasó de USD 9,5 millones en el año 2008 a USD 96,1 millones en el año 2012. La ejecución total de la SENESCYT para este período fue de USD 153,5 millones”.⁴² La inversión total en el sector de conocimiento y talento humano durante el 2012 ascendió a USD 471.7 millones.⁴³

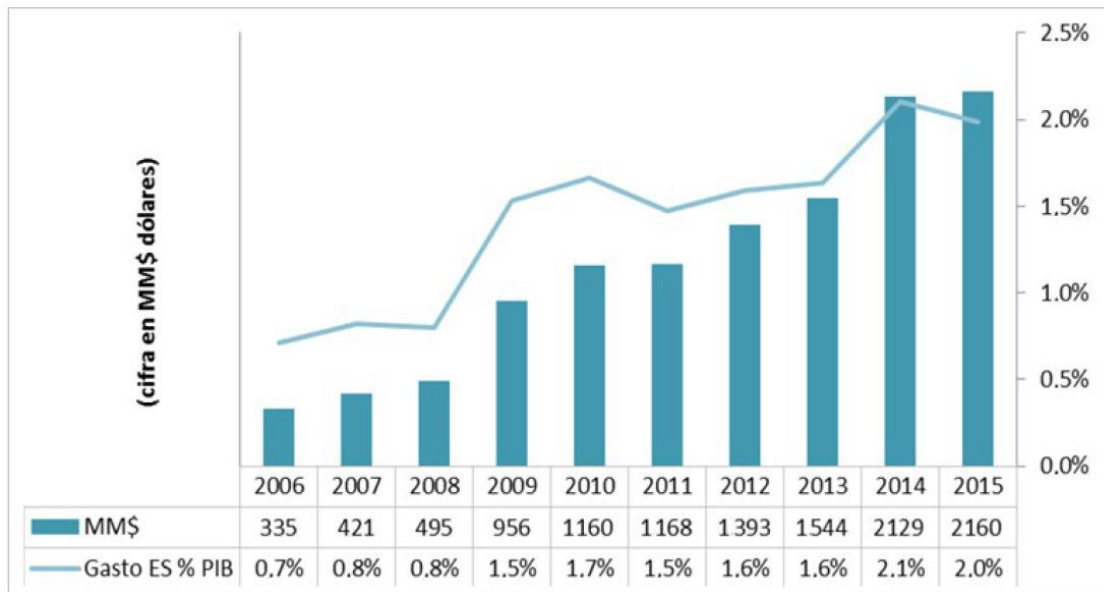
El incremento en la asignación de presupuesto otorgado a las Universidades y Escuelas Politécnicas registra un histórico que va del 0.7% del gasto del PIB (2006), que pasó a 1.6% para el 2012. Este porcentaje ha sido incrementado cada año alcanzando el 2% en el 2015. “Ecuador presenta un gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, superior al de Argentina (1,0%), Brasil (1,0%), México (0,9%), Colombia (0,9%), Uruguay (1,2%) y del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (1,4%) y de la UE21 (un 1,4%)”.⁴⁴

⁴² Informe rendición de cuentas Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano 2012 página 3

⁴³ Informe rendición de cuentas Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano 2012 página 4

⁴⁴ Informe de rendición de cuentas SENESCYT 2015, página 21

Gráfico No. 3.9. Histórico de asignación presupuestaria a IES como % del PIB



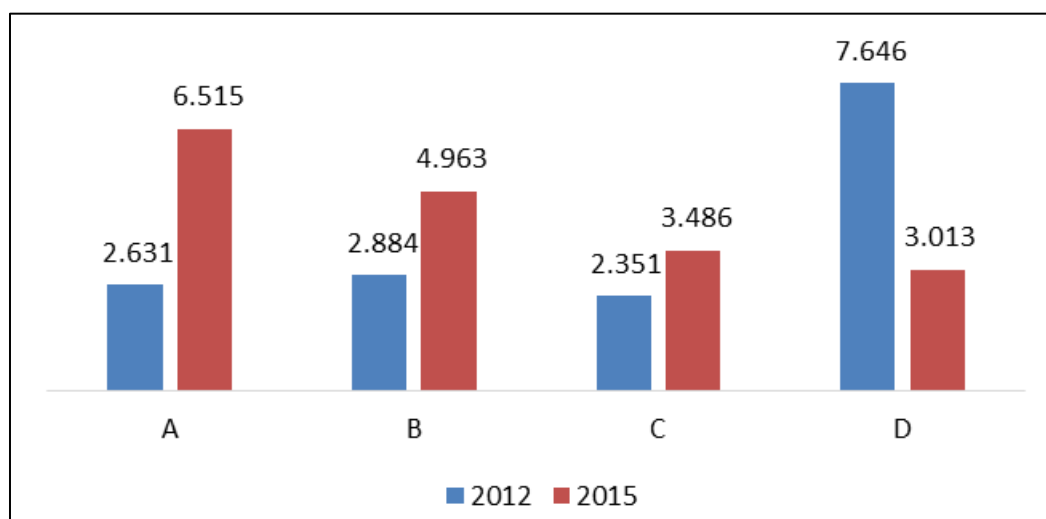
Fuente: Senescyt 2015

Antes del 2013 la inversión por alumno perteneciente a una IES categoría “D” era superior a otra de categoría “A”.

Hasta el año 2013 se utilizó un sistema de reparto que favorecía a las universidades de menor calidad y que perjudicaba a las de mayor calidad y tamaño. La actual fórmula de distribución favorece e incentiva la calidad, la excelencia, la Investigación, la eficiencia administrativa, la eficiencia académica y la pertinencia.⁴⁵

⁴⁵ Informe de rendición de cuentas SENESCYT 2015, página 22

Gráfico No. 3.10. Asignación por estudiante y calidad institucional



Fuente: Consejo de Ecuación Superior – CES

El programa SNNA, es considerado como gasto de inversión según consta en el resumen de la ejecución presupuestaria de SENESCYT 2015 (ver anexo No. 4).

Tabla No. 3.9. Presupuesto SENESCYT 2013 -2015

Tipo de Gasto	Período	Codificado	Ejecutado	Ejecutado/ Codificado
Inversión	2013	180.035.777,75	169.179.704,31	93,9%
Corriente		10.812.384,27	9.981.952,30	92,32%
Inversión	2014	212.348.273,90	207.343.389,51	97,64%
Corriente		22.434.869,77	21.885.113,64	97,55%
Inversión	2015	86.382.420,59	74.822.282,33	86,62%
Corriente		40.074.218,83	38.837.939,47	96,92%

Fuente: SENESCYT2013 al 2015

El presupuesto del 2015, reflejo que 2.160 millones equivalentes al 2% del PIB nacional, fueron destinados a educación. Desde el 2007 la inversión acumulada supera los 11.400 millones.⁴⁶ El presupuesto ejecutado por la SENESCYT en el 2014 fue de 229,2 millones de USD.equivalente

⁴⁶ Rendición de cuentas SENESCYT 2015

al 95% del total asignado. De los cuales 34,16 millones fue ejecutado por el SNNA. Un año antes este programa contó con un presupuesto ejecutado del USD. 46'571.175,15.⁴⁷

El presupuesto para el 2013 en Educación Superior fue de 1.656,20 millones de dólares. El Ministerio de Finanzas indica que el gasto en educación en el 2014 fue de 4.896.464.193,05 millones de USD. Según información presentados por SENESCYT, la relación entre gasto por alumno y PIB per cápita fue del 52%.

La información correspondiente a la tabla No. 3.9. fue entregada oficialmente por SENESCYT, no se especifica si el presupuesto corresponde al codificado o al ejecutado. El gasto por estudiante no describe el alcance del presupuesto.

En conclusión, el presupuesto no constituye un problema en el programa, y este consta dentro de los gastos de inversión al igual que los programas de becas prometeo, fortalecimiento del talento humano entre otros.

Tabla No. 3.10.Presupuesto SNNA desde el 2013 al 2015

DISCRIPCIÓN	2013	2014	2015
PRESUPUESTO ANUAL SNNA	42.987.645,82	29.278.234,46	37.872.997,70
COSTO DE ENES POR ALUMNO	26	4*	-

Fuente: Área Administrativa Financiera SENESCYT

6. Relaciones causales por seguimiento de procesos (processtracing)

Las variables independientes que conforman el mecanismo causal del caso de estudio tienen un antecedente, si bien se lo ha descrito a lo largo de la investigación es necesario acotarlo para comprender el proceso.

⁴⁷Al recurrir a las diferentes fuentes se encontraron presupuestos distintos, muchas veces no coinciden. Sería fácil optar por quedarnos con una sola fuente oficial que en este caso sería el Ministerio de finanzas y bajo esta línea efectuar el análisis. Ahora bien, los propios datos entregados por la SENESCYT no se apegan ni a sus informes reportados en la rendición de cuentas ni a los publicados por el Ministerio.

*Nota. - Existe una disminución en el costo del ENES para el año 2014 porque inicialmente (2013) se mantenía un convenio con la ESPE. Para el año 2014 todos los contratos son ejecutados directamente desde el SNN.

Una vez que en el 2008 es aprobada la nueva Constitución se da lugar a la LOES, misma que genera un cambio de política pública en el sistema de educación superior, este nuevo escenario crea nuevas agencias vinculadas a la regulación y control del sistema y con ellas la ejecución de la normativa.

Mediante Mandato Constituyente No. 14, emitido el 22 de julio de 2008, son evaluadas todas las IES a nivel nacional; para abril del 2012 existían 71 Universidades, 26 de ellas quedaron en categoría “E”. Después de 18 meses (acorde a lo estipulado en la LOES -2010-) se las volvió a evaluar, el resultado: 14 fueron suspendidas por falta de calidad.

Para el 2012, ya se contaba con la implementación del nuevo sistema de ingreso y nivelación a la universidad. Con menos IESofertanto carreras y el SNNA en marcha, se generan nuevas demandas frente a menos cupos lo que agudiza la competencia entre postulantes, mismos que deben acceder a cursos para especializarse en el instrumento de evaluación (ENES). Como desenlace: se da un cumplimiento parcial de los objetivos (Ver Anexo 2).

Conclusiones

Las políticas sociales poseen una mayor complejidad de diseño e implementación. La heterogeneidad de los individuos e instituciones, “las características propias de la política, la organización de la implementación, las actitudes de los responsables, las relaciones entre los responsables de la implementación y sus beneficiarios, y el sentido del tiempo con el que se llevan a cabo los procesos” (Otolleena Aguilar 1993, 456). Son factores que usualmente no se consideran como importantes para alcanzar los objetivos de las políticas a ser implementadas. Es así que el resultado devocan en efectos perversos; objetivos cumplidos parcialmente que se manifiestan en las siguientes formas:

- ✓ El objetivo de acceso universal por méritos se cumple parcialmente y existe una modificación del instrumento de selección, donde el examen se vuelve un concurso. La nota de ingreso no es la oficial y se ve cambiante acorde al comportamiento de los bachilleres.
- ✓ Discrecionalidad por parte de las IES y rectores en la oferta de cupos para las diferentes carreras. La incapacidad institucional, demostrada por la falta de cupos que impiden que todos los postulantes que alcanzan la nota determinada por la institución puedan ingresar.
- ✓ La asignación de cupos para cada carrera por parte de las universidades varía entre una y otra postulación. No está claro como se define el número de cupos por carrera.
- ✓ No está bien definido la asignación de cupos por parte de las universidades; no hay trabajo conjunto entre IES y SNNA y tampoco entre colegios e IES
- ✓ Las reglas del juego no son claras, ésta imprecisión dificulta las reglas en técnicas de cálculo para determinar cupos eficientes para ser asignados.
- ✓ Efectos no deseados: el proceso de selección como tal no contempla los tiempos de postulación y repostulación; lo que ocasiona cupos perdidos o que dejan fuera a postulantes con notas altas.
- ✓ El instrumento utilizado, es un examen estandarizado que difícilmente cumple con las exigencias de las diferentes carreras; no permite medir destrezas específicas.

- ✓ El programa no fue pensado en la diversidad de los postulantes, debido a que según el sistema el examen no mide conocimientos, consituyéndose las aptitudes como el semáforo que da luz verde para ingreso al mundo universitario.

Si bien es cierto, el sistema de educación superior incluye varias agencias, cada una ha actuado aislada de la otra. Al ser instituciones nuevas (CES; CEAACES; SENESCYT) su propia competencia no les permite este trabajo conjunto, cada una está al pendiente de cumplir con sus propios objetivos. Articularlos entre todas es una labor que llevará un tiempo; entonces, no existe un trabajo articulado que pueda dar razón de la demanda y la oferta universitaria. Por un lado, se trabaja arduamente con las IES en busca de una mejora en la calidad de la educación superior, pero, los colegios se quedan fuera de este trabajo.

Esta misma búsqueda de la calidad hace que las IES mejoren los indicadores que serán evaluados,⁴⁸ que pueden incluir infraestructura, así como también asignación de becas y eficiencia terminal. Por otro lado, les hablan de una pertinencia en la oferta académica, pero, al momento de asignar cupos no les dicen cómo hacerlo.⁴⁹ En esta misma lógica las IES determinan cupos para cada carrera sin un trabajo previo con los colegios y tampoco con SENESCYT. Entonces, las IES desconocen la demanda real y por tanto los cupos son ofertados muchas veces sin ningún criterio.

Tal vez por un contexto político conflictivo, la institucionalidad se encuentra a la defensiva y algo celosa de compartir información estadística. Sobre todo, por ser un programa nuevo e innovador debe hacer varios correctivos, los problemas surgen y la toma de decisiones se debe hacer sobre la marcha, entre una y otra aplicación por ello, el manejo de la información no cuenta con un proceso único y unificador que albergue todos los datos para efectuar un análisis más profundo.

⁴⁸ Consultar indicadores de evaluación en <http://www.ceaaces.gob.ec>

⁴⁹ Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA Art. 3.- Presentación de la oferta de cupos de carrera.- La oferta de cupos por carrera, sede, modalidad, jornada y régimen (semestral o anual) consistirá en el número de estudiantes que cada institución de educación superior está en condiciones de admitir en el primer nivel de carrera para cada periodo académico. La institución de educación superior determinará el número mínimo de estudiantes por curso para su apertura en el periodo académico correspondiente.

Por la forma en la que fue implementado se evidencia el desconocimiento por parte la institución sobre las características de los beneficiarios e incluso de las características propias de la política y de su implementación.

Por todo lo mencionado es necesario entender que las políticas sociales son más complejas al momento de implementar. Se deben hacer esfuerzos por desarrollar sistemática y acumulativamente investigaciones sobre las características de las políticas, los recursos, la estructura de la implementación, las actitudes de los responsables, las relaciones entre los responsables de la implementación y sus beneficiarios, y el sentido del tiempo con el que se llevan a cabo los procesos. (Otolle en Aguilar 1993, 456)

No solo las políticas no resuelven problemas de manera aislada, sino que éstas generan problemas, derivados de efectos no-deseados o perversos (expectativas nuevas, consecuencias indirectas, etc.) (Ingram et al., 2007; Schneider, 2013). Entonces, la dificultad de analizar los resultados de una política o de un programa radica en este dinamismo intrínseco de las políticas públicas. Una política no sigue un proceso lineal, sino un proceso de prueba-error, en constante reformulación y corrección. Fontaine 57 Cuando el Estado empieza a tener este interés es cuando hay un riesgo que la política genere efectos no deseados, es decir donde el Estado actúa ajustando y anticipando los problemas a medida que se ejecuta una política (Irvin y Stanburry, 2004), (Fontaine 2014, 159-160).

Merilee Grindle (2009, 34) En ocasiones la brecha de la implementación puede ser relativamente angosta, al introducir cambios sutiles cuando la política pasa del anuncio a la realidad. En otros puede ser enorme, como el caso de una nueva política, puede ser benigna o incluso útil, por ejemplo, hay políticas públicas pobremente diseñadas pero que se ajustan a la realidad en un esfuerzo para hacerlas más implementables. (...) pequeña o grande, benigna o dañina, la brecha de la implementación casi siempre es imprevisible.

Un tipo diferente de reto de implementación relacionado al contexto involucra el que ocurran sucesos no anticipados que hagan más difícil o posible la ejecución de la política. Merilee Grindle

(2009, 39) en este contexto se puede incluir la capacidad administrativa y de gestión de los actores que implementan.

Como resultado del constante monitoreo y evaluación del proceso de implementación, el SNNA constamente realiza ajuste a su instrumento y al proceso en sí.

Usualmente el monitoreo y la evaluación de la implementación no se debe realizar de manera sistemática o incluir métricas que puedan desviar a los implementadores de las metas la política pública - contar cuántos pacientes se atienden por hora en una clínica de salud, por ejemplo, en vez de una métrica que sea más útil en evaluar la calidad de la atención (MerileeGrindle 2009, 45).

Anexos:

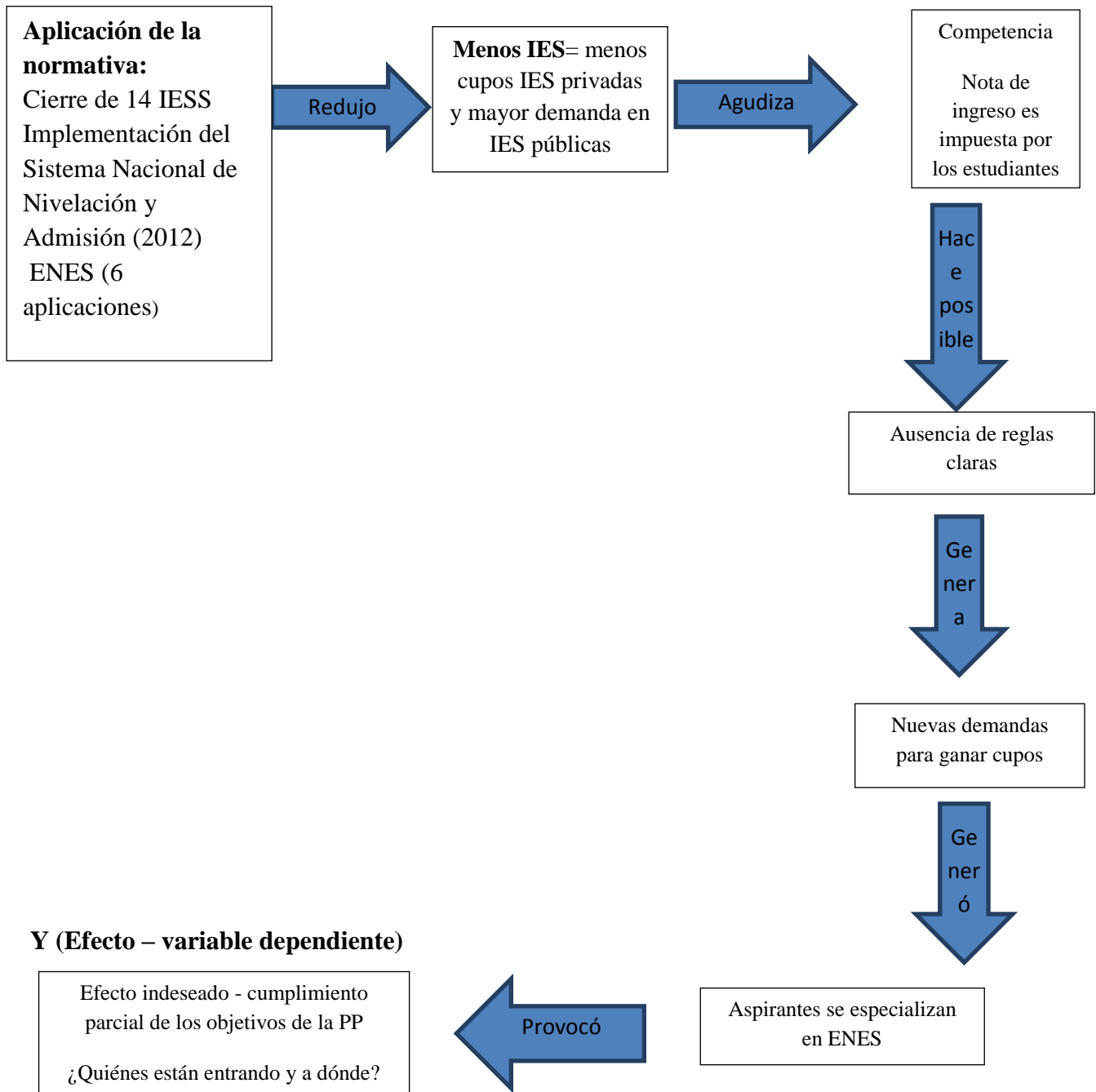
Anexo No.1. Tipología de los instrumentos de la política pública de ingreso a la educación superior.

Dimensiones instrumentales	Autoridad (<i>Authority</i>):	Tesoro (<i>Treasure</i>):	Organización (<i>Organization</i>):	Información (<i>Nodality</i>):
Sustantiva	<p><i>Normativa nacional</i></p> <p>Plan Nacional del Buen Vivir.</p> <p>Constitución de la República del Ecuador 2008 (Art. 356)</p> <p>Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) 2010 (Art. 182 – 183 -82-81-74 - 3)</p> <p>Reglamento General de la LOES 2011 (Art. 3 y disposición transitoria quinta)</p> <p>Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.</p> <p>12-04-03-Acuerdo-Nº-2012-029-Politica-Pública-de la-Senescyt-Para-El-Fomento-Del-Talento-Humano-1</p> <p>RPC-SO-037-No_265-2012</p> <p>Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema De educación superior (codificación)</p> <p>Reforma al Reglamento de SNNA. 2017</p> <p>Acuerdo de transferencia de competencias de nivelación entre SENESCYT a EPN</p>	<p>Presupuesto nacional destinado a educación 2010-2015</p> <p>El presupuesto asignado por SENESCYT al programa SNNA en los años 2012-2015.</p>	<p>Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación</p> <p>Subsecretaría General de Educación Superior</p> <p>Sistema Nacional de Nivelación y Admisión</p> <p>Instituciones de Educación Superior</p> <p>Ministerio de Educación</p>	<p>Informes de rendición de cuentas desde el año 2012 al 2015.</p> <p>Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador</p> <p>Boletines de prensa</p> <p>Datos oficiales con información de SNNA</p> <p>Puntajes referenciales</p> <p>35 logros de la revolución ciudadana en educación superior, ciencia, tecnología e innovación 2013</p> <p>Cuadernillo proceso SNNA</p> <p>Bases de datos Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador</p>

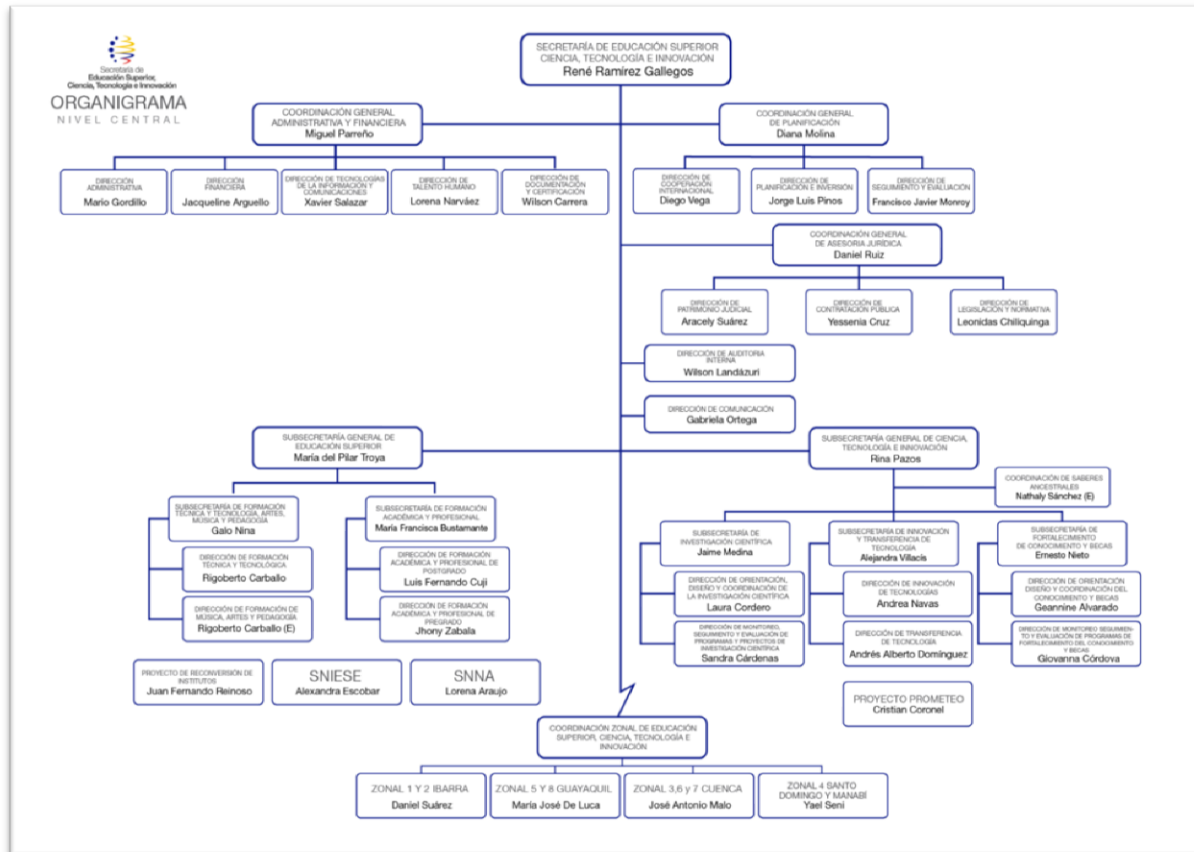
Anexo No.2.Mecanismo Causal

Mecanismo Causal

X (Causa – variable independiente)



Anexo No.3. Organigrama de la SENESCYT



Fuente: SENESCYT

Anexo No. 4. Presupuesto ejecutado SENESCYT 2015



Abreviaturas

CEAACES: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior

CES: Consejo de Educación Superior

ENES: Examen Nacional para la Educación Superior

GAR: Grupo de Alto Rendimiento

IES: Instituciones de Educación Superior

INEC: Instituto Nacional de Indicadores y Censos

LOES: Ley Orgánica de Educación Superior

MCCTH: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNVB: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

POA: Plan Operativo Anual

SENESCYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SNNA: Sistema Nacional de Nivelación y Admisión

OPECH: Observatorio Chileno de Políticas Educativas

POA: Plan Operativo Anual

Lista de referencias

- Aboites, Hugo. 2010. "Matrícula, financiamiento y selección de estudiantes en la UNAM". En: Anuario de Investigación 2009, México, UNAM, 2010.
- Aguilar, L. 1993. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo editorial.
- Aguilar, L. 2009. *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*. México.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>
- _____. Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial No. 298, 12 de octubre de 2010.
<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=LEY+ORGANICA+DE+EDUCACION+SUPERIOR&fecha=>
_____. Mandato Constituyente N° 14. 2009.
http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/mandato_14_universidad_colombia.pdf
- Banco Mundial. 2000. Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas. Grupo especial sobre educación superior y sociedad convocado por el Banco Mundial y la UNESCO. Washington D.C: Banco Mundial
- Beach Derek, Rasmus Brun Pedersen. 2013. Process tracing methods: Foundations and guidelines. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Benjamín Revuelta Vaquero. 2007. La implementación de las políticas públicas. *Díkaion*, Año 21 - Núm . 16 - 135-156 - Chía , Colombia - Noviembre 2007
- Boussaguet , L., Jacquot, S., & Ravi, P. 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá; Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. 1996. La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. México DF, México: Distribuciones Fontamara.
- Bressers, H. & Toole Laurence. 2007. The selection of policy instruments: a network-based perspective, en *Journal of Public Policy*.

- Browne, Angela y Aaron B Wildavsky. 1998. “Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran” en Oakland. Fondo de Cultura Económica. México.
- Claudio Rama, Las tendencias de la educación superior en América Latina 64) 2007 en <http://es.slideshare.net/dgescucea/tendencias-de-la-educacin-superior-en-amrica-latina-y-el-caribe-un-estudio-comparado>.
- CEAACES, Consejo de Evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior. 2013 “Suspendida por falta de calidad”.
- Coraggio, 2001. Construir Universidad En La Adversidad Desafíos de la educación superior en América Latina.
- CENEVAL, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. Disponible en: <http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=0>
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2013a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013. LC/G.2582-P, Santiago de Chile.
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter. 1999. Introducción, En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ecuador Universitario, “La SENESCYT presenta estadísticas del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión”, publicado el 2 de abril de 2012. En: <http://ecuadoruniversitario.com/estudiantiles/snna/la-senescy-presenta-estadisticas-del-sistema-nacional-de-nivelacion-y-admision/>
- Fisher, F., Miller, G., & Sidney , M. 2007. Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods. London: Taylor & Francis Group.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. V, No. 2, pp. 80 - 98.
- _____ 2015b. El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Quito: Anthropodos Editorial: Flacso Ecuador. 2015. Xiii, 192 páginas. ISBN 9788416421213
- _____ Fontaine, Guillaume; Fuentes, José Luis (2014) ; et al. Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia. pp. 117-132 Ecuador Debate. Año: 2014 n.92.
- Frank Fischer, G. J. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. Pennsylvania.

- Grindle, Merilee S. (2009) "La brecha de la implementación". coord. por Freddy Mariñez Navarro ; Vidal Garza Cantú. En: Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación. México, D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública: Centre d'Études et de Recherche Amérique Latine - Europe : Miguel Angel Porrúa.
- Hall, P. 1993. *Policy paradigms, social learning, and the state*. New York.
- Hall, P. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. USA: Harvard University.
- Hall, P., & Taylor, R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies.
- Hill, M. y. 2009. *Implementing Public Policy: Second Edition*. London.
- Hood, C., & Helen, M. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood Christopher. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". Governance.
- Howlett, M. 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Canada.
- Howlett, M. e. 2014. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. En *Review Policy & Politics*. Policy Press.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements" ". Policy and Society
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. 2006. *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. Review of Policy Research, 1: 129-151.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. 2014. *From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*. Policy & Politics.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. 2009. *Studying Public Policy Policy Cycles and Policy Subsystems* 3ra edición ed.. New York: Oxford University.
- Howlett Michael, Sarah Giest. 2013. The policy-making process. In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy*. London, New York: Routledge, 17-28

- Howlett, Michael et.all. 2014. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research, In Review Policy & Politics. Policy Press. Howlett Michael, M. Ramesh, “Studying Public Policy. Policy cycles & policy subsystems.”Canada: Press University of Oxford.
- Howlett Michael. 2005. “What is a policy instrument? policy tools, policy mixes, and policy implementation styles”. In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), Designing government: from instruments to governance.
- INEC, Instituto Nacional de Indicadores y Censos. Disponible en: <http://www.inec.gob.ec/home/>
- Jann Werner, Kai Wegrich.2007. Theories of the Policy Cycle. In: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: Taylor &Francis.
- Lasswell, H .1992. “La orientación hacia las políticas” en Aguilar V.L.F. El estudio de las políticas públicas. p. 79 – 117.
- López. Francisco, 2011.Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe: un estudio comparado, universidad de Guadalajara.
- Lowi, T. 1972. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review.
- Lowndes, V. 2010. *The Institutional Approach*. D. M. G. Stoker, Ed. Palgrave Macmillan.
- Majone, G., & Wildavsky, A. 1979. La Implementación como Evolución. En Pressman, & Wildavsky. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y. 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*.Stanford University.
- Milena Ramallo y Víctor Sigal. 2011. “Los sistemas de admisión de las Universidades en la Argentina” N° 255 universidad de Belgrano.
- OPECH, Grupo de Investigación CESSC-OPECH, Acceso a la educación superior: el mérito y la (re)producción de la desigualdad, Opech, 2010. <http://www.opech.cl/>
- Ostrom, Elinor. 2011. “Background on the Institutional Analysis and Development Framework”.in Policy Studies Journal, 39 (1): 7-27.
- Parsons, Wayne. 2007. Políticas Públicas Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción: Atenea Acevedo. México: FLACSO, sede académica de México. pp. 799
- Peters, G. 1993. *Instrumentos de gobierno, percepciones y contextos*.

- Peters, G. 1995. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*.
- Peters G. 2003/1999, El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Madrid: Gedisa, “2. Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo”.
- Peters, G. 2003. *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Caracas.
- Peters, G. 2005. *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* México.
- Peters, G. 2006. *Democracia y administración pública: la conexión emergente*. Universidad de Pittsburgh.
- Peters, G. 2006. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Congreso Internacional del CLAD.
- Pierre Lauscoumes y Patrick Le Galés. 2014. “Política pública, acción pública y gobernanza” en *Sociología de la acción pública*, DF -México, El Colegio de México y Centro de Estudio demográfico, 2da edición pp 11-32 Traducido por Vicente Ugalde, ISBN: 978607462-527-1
- Powell, W. y. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Fondo de cultura económica.
- Puyol, Á. 2001. *El discurso de la igualdad*. Barcelona: Crítica.
- René Ramírez y Analía Minteguiaga. 2010. *Educación superior y sociedad; capítulo transformaciones en la educación superior ecuatoriana: antecedentes y perspectivas futuras como consecuencia de la nueva constitución*.
- Rhodes, R. 1997. *It’s the mix that matters: from marketization to diplomacy*. Australian journal of public administration.
- Rhodes, R. 2000. *Public Administration and Governance*. Oxford: Oxford University Press,.
- Rhodes, R. 2007. *Understanding Governance*. Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. 2010. *Las Tres Oleadas de la Gobernanza*. Australia: Australian National University.
- Roth, A.-N. 2007. *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Roth, A.-N. 2014. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aura.
- Sabatier, P. 2010. *Theories of the Policy Process*. USA: University of California.
- Sabatier Paul (1986), “Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1993) “La implementación de la Política Pública: Un marco de Análisis”. En: Luis Aguilar (Ed.), *La implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa.
- Salamon, L. 2000. *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. Fordham Urban Lay Journal.
- SENESCYT, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología 2012 Rendición de cuentas 2012. Quito, Ecuador
- _____ 2013 “Rendición de Cuentas 2013”. Quito, Ecuador.
<http://www.educacionsuperior.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2015/05/INFORME-RENDICION-DE-CUENTAS-2013-4.pdf>
- _____ 2014 “Rendición de Cuentas 2014”. Quito, Ecuador.
<http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-ontent/uploads/downloads/2015/07/INFORME-DE-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2014-ok.pdf>
- _____ 2015 “Rendición de Cuentas 2015”. Quito, Ecuador.
<http://www.senescyt.gob.ec/rendicion2015/assets/informe-de-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2015.pdf>
- _____ Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). En:
<http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/12-11-21-ACUERDO-N%C2%B0-2012-076-REGLAMENTO-AL-SISTEMA-NACIONAL-DE-NIVELACION-Y-ADMISION.pdf>.
- _____ SENESCYT, “El 18 de febrero se tomará el Examen Nacional de Educación Superior”. En: <http://www.senescyt.gob.ec/web/guest/09022012-6>
- _____ SENESCYT, “Gobierno Nacional premió a los mejor puntuados del ENES”. En: <http://www.senescyt.gob.ec/web/guest/527>
- _____ SENESCYT, “René Ramírez dictó conferencia sobre la transformación de la educación Superior”. En: <http://www.senescyt.gob.ec/web/10156/745>

_____ Misión del SNNA. En: http://www.sнна.gov.ec/sнна_misionvision.html.

_____ Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (SNNA). Disponible en:
<http://www.sнна.gov.ec/>

SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010” <http://www.planificacion.gov.ec/plan-nacional-de-desarrollo2007-2010/> 2009.

_____ “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” pp 161-187. ISBN: 978-9978-92-794-6. Quito, Ecuador (segunda edición) obtenido de
http://www.planificacion.gov.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf.

Universidad de Belgrano, Milena Ramallo y Teresa Busto Tarelli. 2010. Departamento de Investigaciones Área de Educación Superior Universidad de Belgrano, Escenario internacional de los sistemas de admisión en la educación superior N° 256 * Documentos de Trabajo ISSN 1850-2512 (impreso) ISSN 1850-2547 Universidad de Belgrano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina en
<http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/60>

Villanueva, 2008: Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v32n129/v32n129a6.pdf>.

Vizcaíno G., Milcíades. 2007. La educación superior en América Latina ¿Democracia o plutocracia?. En publicación: Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos. López Segrera, Francisco. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre 2007 ISBN 978-987-1183-61-6

SENESCYT, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología 2012 Rendición de cuentas 2012. Quito, Ecuador