

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

Evaluación del proceso de suspensión de universidades en el Ecuador dentro de la política de  
educación superior

Denise Andrea Molina Freire

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Javier Jiménez y Mónica Bustamante

Quito, agosto de 2024

## **Dedicatoria**

A María Eduarda y Luciana, por ser mi fuente inagotable de fortaleza.

A Carlos, porque juntos fuimos un equipo invencible.

A mi mamá, por depositar en mí sus anhelos.

## Índice de contenidos

Resumen .....	7
Agradecimientos.....	8
Introducción .....	9
Capítulo 1. Marco teórico metodológico.....	12
1.1. Perspectiva histórica de la política pública como ciclo.....	12
1.1.1. La formulación de la política .....	14
1.1.2. La implementación de la política.....	15
1.1.3. La evaluación de la política .....	15
1.2. Enfoque neoinstitucional .....	16
1.2.1. El neoinstitucionalismo histórico.....	16
1.2.2. Neoinstitucionalismo sociológico.....	17
1.3. Enfoque cognitivista.....	18
1.4. Enfoque de redes de política.....	20
1.4.1. Aportes relevantes en la construcción del enfoque de redes de política.....	20
1.4.2. Hecló y las redes de asunto .....	21
1.4.3. Rhodes: redes de política y comunidad política .....	21
1.5. Modelo dialéctico de Marsh y Smith.....	24
1.6. Críticas al modelo dialéctico .....	25
1.7. Knoke, análisis de las redes sociales .....	26
1.8. Sanz: el ARS representación de las estructuras sociales subyacentes.....	29
Capítulo 2. Del caos a la evaluación. Primer paso de la regulación del sistema de educación superior.....	33
2.1. La universidad ecuatoriana un producto más del mercado.....	33
2.2. Reconstrucción del sistema de educación superior .....	41
2.3. Instituciones reguladoras y proceso de evaluación.....	44
Capítulo 3. La construcción de la política pública en torno al sistema de educación superior.....	55
3.1. Depuración del sistema de educación superior.....	55
3.2. Articulación de la política pública de educación superior.....	57
3.3. La evaluación de SES, el resultado de una política pública bien acoplada .....	58
3.4. Redes de actores del proceso de evaluación de las universidades.....	60

Conclusiones ..... 67  
Referencias ..... 69

## Lista de ilustraciones

### Figuras

Figura 1.1. Tipología de Rhodes-Marsh.....	22
Figura 1.2. Matrices y grafos .....	30
Figura 1.3. Estructura de las redes y conducta individual.....	31
Figura 1.4. Red de actores .....	32
Figura 2.1. Número de universidades desde 1826 hasta 2013 .....	35

### Tablas

Tabla 2.1. Variación del incremento de universidades entre 1989 y 2008 .....	35
Tabla 2.2. Variación del incremento de unidades académicas y carreras en las universidades entre 1989 y 2008.....	36
Tabla 2.3. Variación del incremento de estudiantes en las universidades entre 1989 y 2008 .....	37
Tabla 2.4. Variación del incremento de estudiantes en las universidades entre 1989 y 2008 .....	37
Tabla 2.5. IES en categoría E, según CONEA .....	45
Tabla 3.1. Instituciones que regulan el sistema de educación superior.....	60
Tabla 3.2. Actores que influyeron en el proceso de aprobación de la LOES 2010.....	61

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Denise Andrea Molina Freire, autora de la tesis titulada “Evaluación del proceso de suspensión de universidades en el Ecuador dentro de la política de Educación Superior” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2024.

Denise Andrea Molina Freire

## **Resumen**

Este documento presenta un recorrido por los distintos cambios que ha experimentado el sistema de educación superior (SES), incluyendo las reformas a la normativa que lo rige. Estos cambios llevaron a una depuración del sistema que inició en el 2008 con la Constituyente, el Mandato 14 y la primera reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010; que entre varios temas, apuntó a la desmercantilización del sistema de educación superior que para ese momento estaba cooptada por grupos corporativistas de los mismos órganos de control.

La desmedida creación de universidades públicas y privadas llevo al colapso de la educación superior, comprometió su calidad a niveles críticos, existió una sobre oferta de carreras y programas que no respondían a la realidad y necesidades del país y por ende no hubo un aporte sustancial al desarrollo del país.

Después de un diagnóstico del estado del sistema de educación superior, se determinó que las universidades tipo E, es decir, las particulares que fueron creadas durante la desregulación neoliberal y de manera oportunistas captaron a los estudiantes que no ingresaron a las universidades públicas y evidentemente no pudieron acceder a las de élite. Estas instituciones de educación superior presentaron problemas administrativos, pero principalmente académicos, que condujeron a una pésima calidad de la educación, comprometiendo gravemente es SES.

Es así, que, a través del proceso de suspensión por falta de calidad académica de 14 universidades y escuelas politécnicas, se logró depurar la oferta académica, cuyo efecto fue la mejora paulatina de la calidad de la educación superior de la IES.

Bajo ese espíritu, los organismos de control generaron una vasta reglamentación, que si bien las IES lo asumieron inicialmente como incentivo negativo, este documento plantea que incidió de manera positiva en la recuperación y fortalecimiento de la calidad de la educación superior, que puede ser evaluada toda vez que ha transcurrido casi una década desde que inició la recuperación y depuración del sistema, con el Mandato 14.

## **Agradecimientos**

A mi tutora, maestra, guía y gran amiga, Belén Albornoz, por escuchar, creer, confiar y estar siempre ahí, compartiendo mis alegrías y secando mis lágrimas.



## **Introducción**

El período neoliberal que vivió el Ecuador está marcado entre otros aspectos por la mercantilización de la educación, como producto de la desintegración de lo público, conduciendo al Sistema de Educación Superior a un colapso académico y jurídico con fuerte impacto en lo social. La “regulación” del Sistema se caracterizó por prácticas corporativistas de los mismos órganos de control, que lejos de precautelar a la educación con un bien público, se dedicaron a través del mismo Estado a aprobar de manera irresponsable la creación de Universidades, es así, que para el 2012 funcionaban 71 Universidades, de las cuales 45 se crearon entre 1992 y 2006 (Long et al. 2013).

La creación de Universidades se justificó en su momento por la creciente demanda de educación superior, Long et al. (2013, 52) menciona que “el periodo desarrollista en Ecuador conjuntamente con el crecimiento del Estado y del gasto público, estuvo marcado por una importante ampliación de la universidad pública”, de hecho, en 1960 según Brunner (2007, 5) para los “estratos medios inferiores” la universidad pública en América Latina tomó protagonismo, producto de la “mesocratización” de la educación superior pública. En este contexto, la universidad pública significó también para los sectores menos favorecidos la oportunidad de acceder a la educación superior.

Si bien, el democratizar la educación superior y ampliar su posibilidad de acceso eran fines loables, la ausencia de normativa y procesos de regularización colapsaron el Sistema de Educación Superior, que lejos de responder al derecho a la educación y de educación con calidad, dieron origen a la mercantilización de la educación, siendo el principal actor el Estado Ecuatoriano, que a través del poder legislativo, “el Congreso Nacional, se dedicó a distribuir universidades como prebendas” Long et al. (2013, 13), esta instancia se convirtió en el espacio de la negociación de los grupos de poder.

La apertura de universidades en varias provincias en parte se justificó como un reconocimiento a los pueblos discriminados que luchaban contra el centralismo de la educación en las grandes urbes, aquello permitió que las universidades se convirtieran en espacios estratégicos de ex congresistas e importantes funcionarios del Estado, reforzando las redes clientelares de la política y controlando a través de esta falsa reivindicación a las provincias en donde la modernidad llegó con educación superior.

Esta lógica de la universidad privada en el Ecuador se entiende mejor desde las tres olas de crecimiento privado que propone Levy (1995, 21): i) las instituciones católicas, ii) las instituciones de élite y iii) las instituciones que absorben una demanda que no es de élite. En el contexto nacional, la primera ola alude a la universidad cofinanciada, con un componente fuerte católico que intentaba hacer contrapeso a la educación laica y liberal; la segunda ola refiere a las universidades privadas de élite, respondiendo a la necesidad de los estratos altos de educar a sus hijos en universidades exclusivas en donde la política no sea un factor determinante, con un enfoque más estadounidense; y por último, la tercera ola responde a la desregulación neoliberal que arroja universidades privadas oportunistas con fines de lucro, que captan estudiantes que la universidad pública no logra incorporar y estudiantes que no pueden ingresar a las universidades de élite, este tipo de universidad se caracteriza por deficientes procesos de admisión y por ende escaso nivel de calidad en la educación, precisamente las universidades que fueron suspendidas por falta de calidad pertenecen a la tercera ola.

Es preciso mencionar que la universidad privada de élite y la universidad privada de poca calidad se crean prácticamente en el mismo tiempo, estas últimas instituciones si bien no alojan a la élite de Quito o Guayaquil, representan a grupos de poder provinciales que controlan espacios importantes, y por ende, son determinantes en su nivel territorial.

La oferta de las universidades privadas tipo “E” -así llamaré a las que nacieron en la tercera ola- en su visión de negocio, vieron en la capital una oportunidad invaluable de ganar dinero, tal es así, que según Long et al. (2013) 7 de las 14 universidades cerradas funcionaron el Quito.

El éxito de las universidades “E” radica en el manejo mercantilista de la oferta académica, promocionando carreras y programas con nombres rimbombantes cuyo efecto seductor capturó a los estudiantes en débiles y paupérrimas promesas académicas, que culminaban en profesionales con un nivel de conocimientos preocupante, algunos, como en el caso de los médicos, pusieron en riesgo la salud de la población.

Las políticas públicas ejecutadas durante el proceso de suspensión por falta de calidad académica de 14 Universidades y Escuelas Politécnicas estabilizaron la oferta académica, y con ello, la calidad de la educación superior de la IES aumento considerablemente.

Con lo antes mencionado y considerando la importancia que tiene la reestructuración del sistema de educación superior, la pregunta de investigación que rige esta tesis consiste en: si el instrumento de política aplicado para la suspensión de universidades en el Ecuador contribuyó a la mejora de la calidad académica universitaria (2008-2018)?, acompañado de la siguiente hipótesis: la política de evaluación de estándares de calidad incidió, como *incentivo negativo*, en los procesos de mejora de calidad académica de las universidades de SES (sistema de educación superior) a través del cierre de universidades, lo que promovió los estándares de calidad con la amenaza de cierre.

## Capítulo 1. Marco teórico metodológico

Este capítulo presenta el marco teórico en el cual se ancla la investigación, partiendo de la revisión sucinta de los principales exponentes que abordan la teoría de la política pública, en análisis de redes de política pública y finalmente su representación.

### 1.1. Perspectiva histórica de la política pública como ciclo

Un concepto de política pública capaz de abarcar todos los elementos fases y niveles fue el centro de la discusión interdisciplinaria por muchos años y varios autores, que tras un debate intenso y aportes relevantes como la de Mény y Thoening que definen a la política pública como un “programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido” (Mény y Thoening 1989, 130), se obtiene un concepto más completo que articula actores, herramientas y el *policy process*, es así que Roth (2010) precisa lo siguiente:

La originalidad de las políticas públicas se encuentra, entonces, en que permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (...), como las actividades políticas y administrativas realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (...), así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma (Roth 2010, 23).

Las políticas públicas responden a estructuras complejas, en las cuales intervienen distintos actores, intereses, instituciones y por supuesto ideas, todos estos elementos impulsados por el actor más fuerte con mejores conexiones y en un contexto idóneo, pueden impactar de manera positiva o negativa en el orden social.

Entre las perspectivas teóricas iniciales más conocidas –que han dado origen a innumerables manuales de cómo construir una política pública, como si se tratase de aplicar una receta– está el “enfoque secuencial” de Harold Lasswell (1951), que si bien estaba orientado a valores<sup>1</sup> sobre todo democráticos, introduce el ciclo de la política, modelo que constituye un hito en el análisis de las políticas públicas y lo define como un campo específico de estudio.

---

<sup>1</sup> Harold Lasswell en 1951 publicó la obra “La orientación hacia las políticas”, que tenía como objetivo el diseño de políticas públicas absolutamente normadas y enfocadas por valores democráticos que contribuyan al respeto “de la dignidad humana”.

La propuesta de Lasswell debe ser entendida en un contexto histórico, sobre todo durante y después de la Segunda Guerra Mundial, en el cual el conocimiento experto debía guiar las decisiones, pues la apuesta máxima estaba sobre la democracia como régimen político y al capitalismo como modelo económico.

Lasswell (1951) plasmó en sus aportes una visión positivista de las políticas públicas, entendiendo el ciclo de la política como un proceso racional que debe contar con evidencia empírica, compuesto por 7 etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta forma de comprender a la política pública en función de procesos, que permite dividir, analizar, revisar y hasta determinar una política. Por ello, tal propuesta marca el inicio de entender a las políticas públicas desde una visión organizacional.

Más tarde, Jones (1970) perfecciona el modelo y propone que la política pública, como objeto de análisis, pueda ser considerada por etapas, reduce el proceso a 5 fases: que en orden secuencial está: agenda *setting*, soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

Un factor determinante en el análisis de las políticas públicas que es necesario considerar son las motivaciones de los actores y el cálculo racional a la hora de decidir, este elemento lo posiciona Herbert Simon (1955) quien cree que una decisión racional depende de los valores o de los hechos, y, por tanto, el comportamiento racional de los actores está ligado al entorno, principalmente profesional, pues es allí donde la estructura jerárquica ejerce presión sobre el individuo.

Un elemento que Simon (1955) introduce al análisis de las políticas públicas es la crítica a la racionalidad instrumental, que fue posicionada por los economistas a través del *homo economicus* y la lógica racional, en la que las personas acomodan los medios en pos de un fin, es decir, buscan maximizar las ganancias y minimizar los costos; sin embargo, el ser humano no tienen la posibilidad de conocer todo el panorama en el que se inserta una situación específica, pues la racionalidad es limitada. Aquí, es importante resaltar que Simon (1955), ya entonces, plantea que existen elementos como las creencias y los valores, que no necesariamente responden a un análisis racional, e influyen fuertemente en el comportamiento del individuo.

Casi simultáneamente Lindblom (1959) sugiere que las decisiones políticas responden a un “razonamiento marginal”, es decir, que la relación costo beneficio no se la realiza desde el inicio, sino, tal vez en función de la situación, siendo “un método de toma de decisión que consiste en

introducir un cambio a partir de una realidad consensuada” (Fontaine 2016, 42). Por tanto, para Lindblom (1959), las políticas públicas son productos de arreglos que hacen los actores, un ajuste mutuo de las partes, antes que el conjunto de decisiones racionales.

Retomando a Lasswell y tras conocer los aportes de otros autores, se reafirma la premisa que las motivaciones de los individuos son factores determinantes el proceso de una política pública, desde su inicio hasta su fin, fortaleciendo el ciclo de la política. Las investigaciones se enfocaron en cada etapa y se diseñaron propuestas teóricas y metodológicas, que, en su afán de perfeccionamiento del modelo en su conjunto, se desvincularon del proceso como un todo, tratando cada fase de manera separada, como satélites.

A pesar del fuerte impacto que causó el esquema procedimental en el ámbito de las ciencias políticas, este “recetario” fue bastante criticado por otros autores como Sabatier (1988), aporte que lo presentare más adelante, debido a que es una visión racionalista y mecánica de la política pública. Sin embargo, al ser tan genérico el modelo se puede ajustar a cualquier contexto y actores, también permite al investigador ubicar el objeto de estudio y usar al *policy cycle* como un modelo normativo de acción.

### **1.1.1. La formulación de la política**

Se entiende como la primera etapa del ciclo de la política, en la que se define el problema, mismo que, según Kingdon (2003), se establece como resultado del ejercicio interactivo entre los actores interesados, puede ser por dos vías: 1) *Top Down*, de arriba hacia abajo, las priorización de problemas se realiza de manera vertical desde los partidos políticos y actores estatales con poder e incidencia, y 2) *Bottom Up*, de abajo hacia arriba, son los movimientos sociales, las bases, que consensuan con representantes del Estado.

Para Kingdon (2003) la orientación de la política es viable cuando aparece una *policy window*, escenario en el que confluyen tres corrientes: la aceptación (legitimidad) del problema, el consenso sobre las soluciones, y la voluntad política de ejecutarlas. Una práctica importante para seleccionar problemas (Kingdon 2003) es la construcción de la agenda, pues permite racionalizar –en parte- la jerarquización del problema de política pública.

En esta fase la opinión pública cumple un papel determinante, son los grupos de poder, de interés, las redes de política, entre otros participantes, los que presionan por posicionar su problema en la agenda gubernamental.

### **1.1.2. La implementación de la política**

La implementación de la política pública es sin duda una de las fases que más incertidumbre genera, la eficacia en su ejecución capturó la atención de muchos pensadores de la época, entre ellos Wildavsky y Pressman (1964), quienes se interesaron en los vacíos de la implementación, en los errores durante el proceso y la brecha entre lo previsto y lo efectivamente realizado.

Los *implementation gaps* están vinculados a la participación de varios actores, con distintas perspectivas, que buscan posicionar sus intereses, complejizando aún más la decisión.

Finalmente, este intento de consensuar con todas las posiciones resulta ser un asunto metodológico, que en su mayoría es un proceso interpretativo, que intenta comprender el destino de la política a través de la variedad de intereses y racionalidades de los participantes.

En contraste de Lasswell, quien creía que obtener un conocimiento más amplio de la situación o la problemática en parte aseguraba su resolución, Wildavsky y Pressman (1964), creyeron que el conocimiento especializado genera más inconvenientes que soluciones, considerándose aquella una de las causas de la falla de la implementación de la política.

### **1.1.3. La evaluación de la política**

La evaluación de la política pública en 1960 respondió a la necesidad de planificar el gasto público y la optimización de los recursos, en 1980 la reducción del gasto, lejos de fortalecer el Estado, buscaba alinearse a la tendencia neoliberal, es así, que la evaluación asume un tinte de auditoría de gestión (Mondragón 2002), dando origen a la evaluación de impacto, que incluye en su análisis modelos econométricos.

Sabatier (1986) considera que el modelo de análisis secuencial no refleja la complejidad de la política pública, pues las etapas continuas no son ni secuenciales, tampoco son precisas y muchos menos exactas. Tal vez el valor real que tiene el ciclo de la política radica en la “capacidad para organizar la literatura -en ese sentido es un instrumento heurístico- pero no basta para analizar las políticas públicas” (Fontaine 2015, 55) debido a que los estudios especializados han aportado con nuevos elementos de análisis, y que las etapas planteadas no se ordenan de la misma manera sistemáticamente, ni se aplican de la misma manera en todas las políticas públicas.

Dada la fuerza que ha tenido este modelo secuencial, muchos especialistas lo han perennizado como la receta perfecta que debe estar en los manuales de cómo hacer una política pública, sobre

todo enfocándose en las tres etapas que Jones (1970) prioriza: formulación, implementación y evaluación. Sin embargo, es tan fuerte la incidencia del *policy cycle* que aunque muchos autores han intentado optar por otros enfoques, lo retoman siempre en sus propuestas analíticas, como Howlet, Ramesh y Perl (2009) y Muller (2008), entre otros.

Si bien, el análisis secuencial presenta significativas limitaciones, es importante rescatar que el ciclo de la política permite analizar cada fase y construir enfoques teóricos que profundicen la problemática de la formulación, la implementación y la evaluación, con lo cual se podría entender el proceso en su conjunto.

## **1.2. Enfoque neoinstitucional**

El neoinstitucionalismo cuestiona la injerencia que las teorías de elección racional y directamente el conductismo ejerció en la comprensión y análisis de las instituciones, viéndolas como el resultado de una decisión racional de un cierto grupo de gente. El conductismo al respecto plantea que las instituciones son la sumatoria de intereses individuales, pero para el enfoque neoinstitucionalista las instituciones “son procedimientos operativos estándares” (Hall, 1986; citado en Lowndes, 2010: 73). De hecho, ya lo dijeron Pierson y Scopol (2008), el Estado es anterior a las conductas individuales y sus cálculos racionales, más bien el Estado moldea la conducta individual y colectiva.

### **1.2.1. El neoinstitucionalismo histórico**

Al neoinstitucionalismo a diferencia del institucionalismo histórico, lo que le importa es analizar y comprender al “Estado como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro.” (Fontaine 2015, 105).

Al neoinstitucionalismo histórico le interesa ahondar en las interacciones entre organizaciones, en el impacto de las instituciones formales en diversos procesos nacionales. En ese sentido, Hall y Taylor (1996) mencionan cuatro particularidades de este enfoque:

- Es una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales.
- Hace énfasis en las asimetrías de poder en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones.



- Analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria (path dependece), que plantea que las instituciones tienen una trayectoria estable y solo cambia en contextos críticos debido a elementos exógenos (Pierson y Mahoney 2000).
- Resalta el rol de las ideas en los resultados políticos, y su articulación con las instituciones.

Por otra parte, Hall (1993) siguiendo a Hecho establece tres características centrales del aprendizaje social: 1) uno de los principales factores que afectan a la política en el momento 1 es la política del momento 0, es decir la influencia de la política anterior; 2) los agentes principales que empujan hacia adelante el proceso de aprendizaje, son los expertos en un determinado campo de la política, ya sea trabajando para el Estado o los intelectuales de la sociedad, y; 3) este último elemento hace hincapié en la capacidad de los Estados de actuar con autonomía de la presión social, desechando la importancia de factores externos como el desarrollo socioeconómico, las elecciones, los partidos políticos y los intereses organizados.

A partir de estas distinciones, Hall (1993) diferencia tres tipos de cambios en política que los ilustra desde la política macroeconómica británica de 1970-1989:

- i. El cambio de primer orden se refiere a la intensidad o grado de los instrumentos básicos de la política que son alterados frecuentemente.
- ii. La jerarquía de los objetivos se mantiene prácticamente igual, pero las técnicas básicas utilizadas para alcanzarlos se alteran.
- iii. Se establece un cambio en el marco interpretativo del paradigma político, que incluye las ideas, los objetivos de la política y el tipo de instrumentos a usarse, en palabras de Hall es un cambio de paradigma.

Las ideas son recurrentes en la sociedad y en el Estado, precisamente son la parte sustancial de las políticas públicas, también dinamizan las discusiones alrededor del poder y los grupos de interés, y las influencias que aquello genera.

### **1.2.2. Neoinstitucionalismo sociológico**

Existen varios enfoques sobre neoinstitucionalismo, entre ellos Lowndes (1996) y Peters (2003) se refieren al neoinstitucionalismo de redes que advierte que algunas formas de interacción entre grupos e individuos construyen conductas políticas; por su parte, Schmidt (2008) se refiere al

neoinstitucionalismo discursivo, en el cual la acción política se fundamenta en las narrativas e ideas. Con el mismo fin explicativo, March y Olsen (1984, 1997) mencionan que bajo en lente del neoinstitucionalismo normativo se puede apreciar cómo los valores y las normas que detentan las instituciones políticas moldean la conducta del individuo.

Por otra parte, lejos de la esfera cultura, está el neoinstitucionalismo empírico, que se encarga de analizar ciertas instituciones y la influencia que tienen en las decisiones del Estado. En ese sentido, las políticas públicas constituyen la solución a los problemas que responden a los acuerdos previos entre actores, así mismo, tales grupos de interés están delimitados por las instituciones, y estas a su vez poseen dos dimensiones: a) cultural comprende un conjunto de valores y creencias y b) estructural, debido a que las instituciones crean maneras de relacionarse en la sociedad, con los individuos y el Estado.

Ahora bien, con los elementos antes mencionados es preciso comprender cómo se toman las decisiones en las organizaciones, para ello Cohen, March y Olsen (1972) creen que la las soluciones a los problemas responden a un proceso de prueba error y lo plantean en un símil al tacho de basura (*garbage can*) donde están los otros intentos de posibles soluciones. Bajo estas premisas, se plantea que los actores toman decisiones que más tarde serán desestimadas o desechadas conforme cambia el análisis o el contexto (situación). Los problemas que se generan en la toma de decisión al interior de una organización tienen un impacto externo, pues podría determinar el curso de una política.

En este contexto de interés sobre las organizaciones, Crozier (1974) establece que las organizaciones afectan directamente la implementación de una política, en la medida que pueden ser bien un impedimento o un medio en el proceso de decisión.

### **1.3. Enfoque cognitivista**

Este enfoque “se fundamenta en el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (...) como los privados (...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas” (Muller 2006, 16).

El análisis cognitivista se ha desarrollado ampliamente las dos últimas décadas, Peter Hall es uno de los autores más reconocidos junto con Muller y Surel (1998) -solo por mencionar algunos- quienes destacan la importancia de las ideas y el aprendizaje social en la construcción de las

políticas públicas. Este enfoque sugiere que los intereses de los individuos están orientados por creencias, valores y percepciones que en gran medida explican su conducta. Por ello, las políticas públicas además de ser procesos de decisión son el lugar en donde la sociedad construye su relación con el mundo (Muller 2006), y se identifican a través de los mismos marcos cognitivos y normativos que son construidos y transferidos por la sociedad.

Pretenden explicar que la acción pública se lleva a cabo alrededor de “marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo” (Muller, 2006, 95), los cuales pueden sufrir cambios debido al dinamismo de las ideas y su impacto en los más variados contextos. La relación entre la dimensión cognitiva y las implicaciones de las políticas públicas lo abordan Jobert y Muller (1987) en su obra *L'État en action*, allí desarrollan el concepto de referencial para operacionalizar los fenómenos de conocimiento y su implicación en el espacio público. Es así que, por referencial se entiende a “una imagen de la realidad social construida a través del prisma de relaciones de hegemonía sectoriales y globales. Es una imagen codificada de la realidad” (Jobert y Muller 1987, 70), que vinculada con las políticas públicas se refiere a un “conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos” (Muller 2006, 99).

El papel del actor en este enfoque es vital, pues desde particulares marcos cognitivos y normativos inciden en la hechura de la política, cuya injerencia se ha acentuado con los distintos modelos que enfatizan el rol de las ideas, las creencias, los valores y las imágenes en el proceso de las políticas. De hecho, esta orientación intenta resolver muchas preguntas que las teorías del Estado dejaban sin respuesta, pues el Estado era el mayor responsable de la política pública y el papel del actor o los actores como colectivos no era determinante, o solo si estaba representado por grupos políticos (Hall 1993).

Con el fin de destacar la influencia de las ideas en las políticas públicas, es preciso mencionar algunos modelos conceptuales relevantes de esta línea analítica: 1) El Advocacy Coalition Framework ACF que propone un modelo analítico de coaliciones de causa, en el cual las coaliciones responden a un sistema de creencias que les permite coordinar su comportamiento en coalición con el fin de alcanzar sus objetivos (Sabatier 2010). 2) El modelo por el Referencial que se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se intervendrá. La elaboración de un referencial de política posee un doble mecanismo, el primero es de

decodificación y el segundo de recodificación (Jobert y Muller 1987) y, 3) El modelo del Paradigma de Política utiliza la noción de paradigma de Kuhn para explicar la concepción global que motiva a los promotores de política. Destaca el aprendizaje social en el cambio de política. (Hall 1993).

Otro aporte interesante, que de hecho retoma a Hall y a los preceptos de Kuhn, es la relación que Surel hace entre las políticas y los paradigmas. Parte de la definición que Kuhn hace de paradigma científico, mismo que se caracteriza por la variación de las fases críticas y los períodos "normales", este último corresponde a la estabilidad de la comunidad científica respecto a un acuerdo general acerca de un paradigma, cuya matriz disciplinaria está compuesta por principios metafísicos generales (visión del mundo, sustrato cognitivo), hipótesis (vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto), metodologías (los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico) e instrumentos específicos (hacen realidad, según un método, los principios que forman el sustrato normativo y cognitivo del paradigma), que están juntos simultáneamente (Surel 2008).

El paralelismo que Surel hace con Kuhn permite usar este patrón para:

Discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas, a fin de intentar una explicación del papel de las políticas públicas en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad en el seno de un espacio marcado por una asignación de recursos y/o el ejercicio de la coerción legítima (Surel 2008, 44).

## **1.4. Enfoque de redes de política**

### **1.4.1. Aportes relevantes en la construcción del enfoque de redes de política**

Sandstrom (2008) menciona que la complejidad del Estado Moderno coloca a las redes como un elemento importante para su comprensión, pues los problemas de política son cada vez más multifacéticos y su tratamiento agotan las soluciones convencionales, es por ello que la existencia de las redes en variados espacios formales e informales es considerada como una necesidad que le corresponde a las políticas en sus diferentes áreas.

El enfoque de redes de política agrupa importantes conceptos que incluyen coaliciones de causa (Sabatier y Jenkins-Smith 1993), estructuras de implementación (Hjern y Porter 1993), triángulo de hierro (Jordan y Schubert 1992), redes de asuntos (Hecló 1978), comunidades de políticas (Jordan 1990) y subgobiernos (Rhodes 1990).

### **1.4.2. Heclo y las redes de asunto**

Heclo (1978) realiza importantes aportes en el análisis de redes, establece una diferenciación entre “los triángulos de hierro” y las “redes de asunto”, a la primera la define como entidades autónomas conformadas por un número reducido y fijo de participantes (ejecutivo, congreso y grupos de interés) que buscan controlar programas públicos específicos y que tienen relación directa con los intereses económicos de los otros actores; y de la segunda menciona que están conformada por un gran número de participantes indeterminados que comparten conocimientos sobre una política pública, con distintos niveles de compromiso mutuo o de independencia de los demás, y están unidos por un compromiso emocional o intelectual principalmente, “los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias” (Heclo 1978, 265).

Sin duda Heclo (1978) plasma una visión amplia para estudiar las políticas públicas, pues las redes de asunto incluyen a otros actores como los académicos que se encargan de expandir las ideas políticas, sin embargo, esta red al estar conformada por una gran cantidad de participantes pone en riesgo su funcionamiento debido a la ausencia de una estructura adecuada.

### **1.4.3. Rhodes: redes de política y comunidad política**

Rhodes (1997) por su parte propone un modelo alternativo que se ubica en el nivel meso, en el cual hace hincapié en las relaciones entre los grupos de interés y los gobiernos, mismas que cambian según el área de política, es así que su marco de análisis o modelo proporcionó una aplicación sobre la teoría intergubernamental para las relaciones entre el gobierno central y el local. El autor destaca que antes de las relaciones interpersonales, para las redes de política más importancia tienen las relaciones estructurales entre las instituciones.

El modelo analítico de Marsh y Rhodes (1992) consiste en una intermediación entre el estado y los grupos de interés, dicho modelo se ubica en el nivel meso o sectoriales. Los autores considerando elementos como la interacción dominante de los miembros y distribución de recursos, establecen que las redes de política pueden ser cerradas o abiertas, o más conocidas como comunidades de políticas o redes de asuntos.

En el modelo de Rhodes, a pesar de las afirmaciones sobre la teorización 'meso', argumenta que la labor explicativa se realiza en gran parte en el nivel micro en términos de propiedades de los actores y no en términos de propiedades de la red.

En virtud del grado de integración de sus miembros y la distribución de recursos, propone seis tipos de redes: comunidades políticas, redes de asuntos, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales y redes territoriales.

A continuación, la tipología de Rhodes-Marsh sobre las redes de política:

**Figura 1.1. Tipología de Rhodes-Marsh**

TABLE I. Types of Policy Networks: Characteristics of Policy Communities and Issue Networks

Dimension	Policy Community	Issue Network
	<i>Membership</i>	
Number of participants	Very limited number, some groups consciously excluded	Large
Type of interest	Economic and/or professional interests dominante	Encompasses range of affected interests
	<i>Integration</i>	
Frequency of interaction	Frequent, high-quality, interaction of all groups on all matters related to policy issues	Contacts fluctuate in frequency and intensity
Continuity	Membership, values, and outcomes persistent over time	Access fluctuates significantly
Consensus	All participants share basic values and accept the legitimacy of the outcome	Some agreement exists, but conflict is ever present
	<i>Resources</i>	
Distribution of resources (in network)	All participants have resources basic relationship is an exchange relationship	Some participants may have resources, but they are limited basic relationship consultative
Internal distribution	Hierarchical: leaders can deliver members	Varied, variable distribution and capacity to regulate members
Power	There is a balance of power among members. Although one group may dominate, it must be a positive-sum game if community is to persist	Unequal powers, reflecting unequal resources and unequal access – zero-sum game

Source: D. Marsh and R. A. W. Rhodes (eds), *Policy Networks in British Government* (Oxford, Oxford University Press, 1992), p. 251.

Fuente: Marsh, David y Rhodes (1992).

Las comunidades políticas son redes cerradas, con pocos participantes constantes, generalmente son representantes del gobierno, puede ser uno o dos grupos de interés que comparten un fin, ya sea económico o profesional; algunas comunidades incluyen como miembros a representantes de conocimiento experto como académicos. El ingreso a estas comunidades es restringido y selectivo.

Una de las fortalezas de la comunidad política recae en la calidad y la frecuencia de la interacción que mantienen sus miembros, lo que deriva en acuerdos rápidos respecto a cómo elaborar políticas. Ese consenso ayuda a identificar los problemas que requieren atención y que son priorizados, así como la forma en que deben ser solucionados.

El equilibrio de poder es importante, pues repercute en el tipo de relaciones de los participantes, que, dado que les moviliza un mismo interés, el efecto es positivo en toda la comunidad (Smith 1993). Una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros, puede moverse en varias instituciones formales o informales, así como un conjunto de creencias que contienen un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Es por ello, que algunos grupos y asuntos se excluyen a través de la estructura de la red (Smith 1993).

En cambio, las redes de asuntos no cuentan con contactos formales entre gobiernos y grupos, más bien funcionan como redes abiertas compuestas por muchos participantes que poseen contactos que no son constantes ni profundos, lo que genera que un acuerdo limitado en cuanto al origen de los problemas y de las soluciones.

Las redes de asuntos encuentran lugar usualmente en espacios que no están controlados por instituciones o algún grupo específico que promuevan su exclusión.

En todo caso, las redes de política son asimiladas como un instrumento analítico importante para comprender las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y organizaciones de interés, considerando las variaciones sectoriales y subsectoriales.

El enfoque de redes se ubica en el nivel meso al ser el más fructífero en cuanto al análisis, pues las teorías de nivel macro en su mayoría son abstractas y se utilizan en situaciones concretas, y las teorías de nivel micro usualmente desconocen el impacto que tienen los factores estructurales en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, realizar análisis desde el nivel meso permite articular los elementos más relevantes de los niveles macro y micro (Evans 2001).

En este sentido, Marsh y Smith (2001) se interesan en las relaciones interactivas entre estructura y agencia para desarrollar una teoría explicativa de las redes de política que los autores sostienen, ayuda a explicar los cambios y continuidades en las redes de política. Una de las contribuciones de este enfoque radica en que los actores no se pueden diferenciar de la red en la que participan, y en la dinámica de las redes de política son las variables independientes.

Marsh y Smith (2001) proponen tres relaciones dialécticas, las cuales son interactivas entre dos variables y cada una afecta a la otra en un proceso iterativo:

- entre la estructura y los agentes
- entre la red y el contexto

- entre la red y los resultados de la política.

### **1.5. Modelo dialéctico de Marsh y Smith**

El enfoque dialéctico de Marsh y Smith busca combinar algunos de los méritos de los enfoques antecedentes. Se centra en la relación interactiva entre la estructura y la agencia con la intención de desarrollar una teoría de las redes de políticas públicas que proporcionen una explicación de la continuidad y el cambio de las mismas dentro de las redes. Combina los niveles micro del análisis sociológico y antropológico con los niveles medio y macro para poder formular el producto de las políticas públicas, como variable dependiente y las redes de políticas públicas como variable independiente.

Para Marsh y Smith existe una relación dialéctica tanto dentro de la red como entre los actores y las diversas redes. En estas relaciones se interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas, al mismo tiempo que los actores interpretan y proyectan sus comportamientos en el funcionamiento de la estructura de la red.

- Estructura y agencia

Esta relación que se enfoca en identificar la estructura de la red como marco de acción de los grupos, busca identificar las posiciones y roles de los actores y como estos determina el comportamiento de los actores.

- Estructura de la red y contexto

La influencia del contexto sobre las redes se ve desde la capacidad que esta tiene para cambiar los recursos, se identifican influencias contextuales exógenas como el cambio en la ideología, la política y la economía, además de cambios endógenos como el cambio ideológico en los actores.

Se alteran mutuamente la interacción y estructura de la red y los recursos y habilidades de los actores, lo cual a su vez genera resultados en la política.

- Estructura de la red y resultados de política

Donde la política se fija objetivos frente a los cuales se generan estrategias de acción, que modifican las relaciones de afiliación. La modificación del comportamiento de los actores adquiere una función relevante, al generar aprendizajes estratégicos que van a determinar las habilidades de los actores para interactuar en la red y lograr un resultado determinado de política.



## **1.6. Críticas al modelo dialéctico**

La crítica más importante que hace Dowding al modelo y también a la teoría de redes, sostiene que la teoría debe superar la descripción y metáfora, y promover un modelo que desarrolle predicciones definitivas que sean aplicadas con información real.

A pesar de que el concepto de redes de política es en sí mismo metafórico, a momentos trasciende la metáfora. Así lo explican Marsh y Smith (2000), pues gran parte de la política es diseñada por grupos reducidos de actores que están íntimamente relacionados.

De aplicarse modelos predictivos formales se corre el riesgo de simplificar e ignorar las complejas relaciones sociales que hay entre los actores; de hecho, es preciso recordar que los científicos sociales ayudan a comprender el fenómeno que está siendo analizado y entender el significado que los actores adjudican a sus acciones.

La posición de los actores está influenciada por el contexto en el que operan y por las ideas que cada actor posee respecto a su medio.

Kisby (2007) descarta el análisis de elección racional porque para entender el funcionamiento de las redes de política se requiere de juegos técnicos muy sofisticados que no contribuyen sustancialmente en el análisis de la conducta humana al limitarse a una comprensión reducida y simple.

Una de las falencias del modelo que proponen Marsh y Smith (2001), radica en que no le dan la importancia real que tienen las ideas y por tanto la motivación para actuar que subyace a cada actor; por el contrario, consideran que la posición estructural de los diversos intereses en la sociedad y los recursos de los actores es suficiente para explicar una política. De esta priorización los autores plantean que ciertas ideas son dominantes por el predominio de los intereses particulares.

Kisby (2007) sostiene que, entre las ideas, los intereses y las políticas públicas existe una relación estrecha y compleja, para comprender cómo se establecen estas relaciones no basta con detenerse en la estructura y el contexto en el que se cristaliza la política, es obligatorio considerar la interacción entre la estructura y los contextos ideacionales, pues las ideas en algunos escenarios influyen independientemente en los resultados de la política, trascendiendo los intereses particulares.

Respecto al papel dominante de las ideas en la política, los estructuralistas consideran que es fruto de las clases sociales que más poder detentan. Reforzando tal argumento, Haas (1992) quien mira en los "expertos" un canal vital para exponer las ideas políticas políticamente importantes. A ello le denomina "comunidades epistémicas", es decir: una red de profesionales de reconocida experiencia y competencia en un dominio particular y un reclamo de autoridad para la formulación de políticas pertinentes u con conocimiento dentro de ese dominio o zona de asunto" (Haas 1992, 3). Además, el autor resalta que la propagación de nuevas ideas puede cambiar los patrones de comportamiento y estos a su vez inciden en la política pública.

Por otro lado, Hall (1993) plantea que la influencia de las ideas en la política puede generar un cambio de paradigma tal como lo trabaja Kuhn (1971), allí se produce un cambio ideológico y las ideas hasta entonces imperantes son sustituidas por las nuevas ideas ancladas por las comunidades epistémicas o red de política. Aquí, se evidencia cómo las ideas son definitorias en los resultados y van más allá de los intereses de los actores.

Berman (1998) al contrario que Marsh y Smith (2001), analiza las ideas en el nivel meso, alejándose de las posiciones políticas e ideológicas. Se detiene en las "creencias programáticas" que plantean que los actores luchan por objetivos particulares y defienden las ideas que consideran más importantes. Por tanto, las creencias programáticas se centran en los cambios de políticas específicas, más que en los generales (Berman 1998 citado en Kisby 2007).

Berman (1998) cree que las ideas tienen influencia independiente sobre las decisiones de política, para ellos es preciso demostrar que una idea tiene "una vida propia, separada del contexto en el que surgió". Para determinar si existe tal afectación de las ideas en la política es necesario identificar los mecanismos de influencia en los resultados políticos. (Berman 1998 en Kisby 2007).

### **1.7. Knoke, análisis de las redes sociales**

El análisis de redes contradice la percepción que tienen muchas líneas de las ciencias sociales, que creen que los actores deciden sin considerar el comportamiento de otros actores, restándole importancia a los espacios de interacción en los que están articulados; y sostiene que entre los actores existen relaciones de influencia que impactan en sus decisiones, por ello es necesario identificar, medir y comprobar las formas estructurales y sustantivas de los contenidos de las relaciones entre los actores.

El enfoque de redes, por tanto, se interesa en las relaciones estructurales como principio orientador, donde la estructura social consiste en la regularidad de los patrones de relaciones entre entidades concretas. Por tanto, el análisis de redes tiene como fin medir y representar tales relaciones estructurales para explicar porque suceden y sus posibles consecuencias.

Knoke propone tres supuestos del análisis de redes sociales:

- a) Para comprender el comportamiento de los actores es más relevante conocer y comprender las relaciones estructurales que los atributos como la edad, el género, entre otros.
- b) Las redes sociales afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que se construyen socialmente por las relaciones entre las entidades. El contacto directo e interacciones más intensas disponen a las entidades de mayor información y susceptibilidad para influenciar o ser influenciadas por otras. Las estructuras relacionales proveen de complejas vías para asistir o dificultar el flujo de conocimiento, chismes y rumores a través de la población. Relaciones indirectas a través de intermediarios conducen a nuevas ideas y a posibilidades de acceso a recursos que pueden ser adquiridos a través de intercambio con otros
- c) Las redes no son estructuras estáticas, sus relaciones son dinámicas, cambian continuamente a través de las interacciones entre miembros que lo conforman, grupos u organizaciones. Estas entidades también transforman las estructuras relacionales en las que están insertas.

Una red social está compuesta principalmente por los actores que pueden ser individuos, colectivos, grupos informales u organizaciones formales, y por las relaciones como contactos o lazos entre parejas de actores, que pueden ser directas (actor inicia y el otro recibe) o indirectas (mutualidad). La relación no es atributo de un actor, sino una propiedad de la pareja que existe mientras sucede la asociación entre los actores.

Las relaciones entre los actores son el reflejo del complejo sistema social que no se advierten a través de los atributos de los miembros; de hecho, las relaciones estructurales influyen no solo el comportamiento del individuo sino el desempeño sistémico. En una red social es posible identificar una o más relaciones que conectan a los actores de la red. Existen varios tipos de relaciones que responden a redes específicas.

El análisis de las redes considera los vínculos actuales, ausentes y la variación de las intensidades o fortalezas de las relaciones. Las estructuras de las redes varían en su forma, pueden ser estructuras aisladas, en las cuales los actores no están conectados, a estructuras saturadas, en donde todos están interconectados de manera directa.

El análisis de redes articula un conjunto de conceptos teóricos y métodos analíticos, que además de presentar una representación de la estructura social, permite hacer investigaciones profundas sobre el comportamiento social.

Knoke propone tres componentes en la investigación de redes:

1) Las unidades de muestreo: escoger las configuraciones sociales más relevantes y establecer qué entidades en dichas configuraciones comprenden los actores de redes. Usualmente se seleccionan las configuraciones sociales a pequeña escala y tratan a sus miembros individuales como los actores cuyas relaciones comprenden la red de investigación.

2) Las formas de relaciones y contenidos: los investigadores escogen de qué relación recolectar la información. El contenido constituye los intereses, motivos y propósitos de los individuos en la interacción; las formas son modos de interacción a través de las que el contenido específico alcanza la realidad social.

Las formas de relaciones son propiedades de las relaciones entre los actores que existen independientemente de algún contenido específico. Existen dos formas específicas como la intensidad, frecuencia o fuerza; y la dirección de la relación entre miembros. El contenido de la relación refiere a su contenido como razón de que ocurra. Este contenido sustantivo es una construcción analítica del investigador que intenta capturar el significado de la relación a partir del punto de vista subjetivo del actor.

La elección del contenido de la relación (llamado tipo de lazo) está determinada por las preocupaciones teóricas del proyecto y por los objetivos de la investigación. Los autores proponen una tipología de los contenidos genéricos: relaciones de transacción, relaciones comunicacionales, relaciones instrumentales, sentimentales, de autoridad o poder y de parentesco y descendencia.

3) el nivel de análisis de la información.

### **1.8. Sanz: el ARS representación de las estructuras sociales subyacentes**

Superando la explicación científica tradicional en las ciencias sociales de modelos causales (macro) y modelos intencionales (micro), aparecen enfoques en la sociología y antropología social que destaca la importancia de enlazar varios niveles de análisis, es así, que en los años setenta se incluye la matemática a intuiciones previamente expresadas con metáforas, dando origen a la teoría de grafos (Harary y Norman 1953) que permite formalizar el análisis de redes. (Harary y Norman 1953 citado en Sanz 2003)

Por tanto, el análisis de redes sociales o análisis estructural ARS “es un método, un conjunto de instrumentos para conectar el mundo de los actores (individuos, organizaciones, etc.) con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que los actores establecen”. (Sanz 2003, 21), y no constituye precisamente un nuevo paradigma.

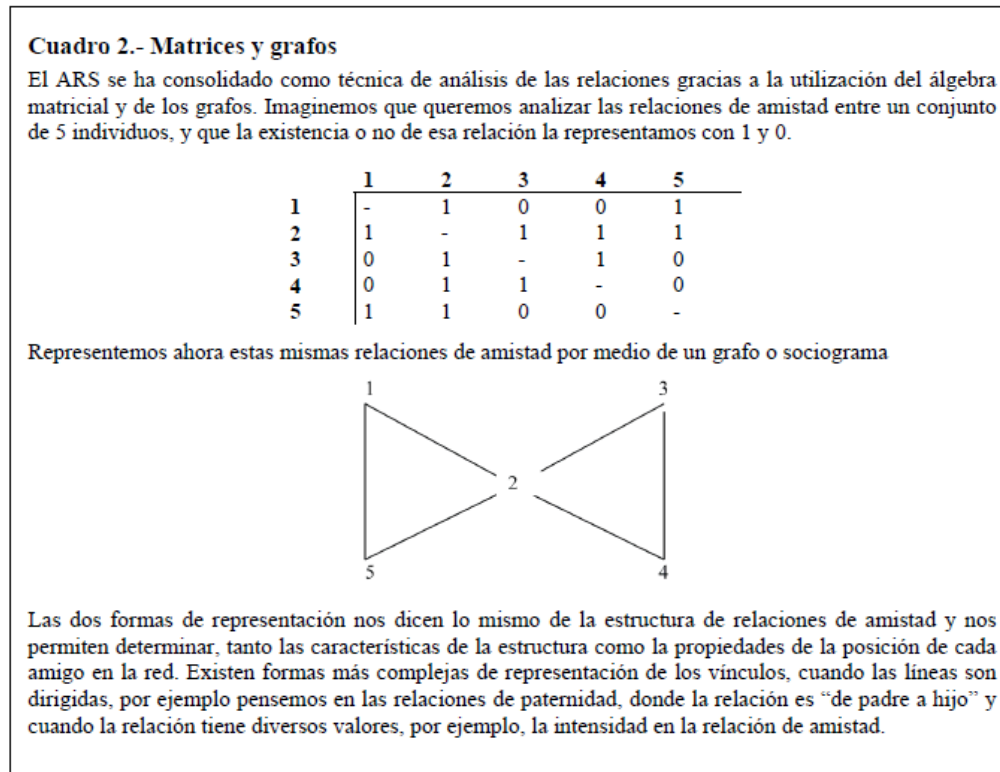
El análisis de redes sociales se centra en el nivel micro y macro y en las interacciones de los dos:

1) en el nivel macro estudia los patrones de relaciones (la estructura de la red), y 2) en el nivel micro se centra en la conducta de los individuos. El ARS se ocupa de las estructuras relacionales que se generan una vez que los actores (individuos o las organizaciones) se relacionan de manera directa o indirecta por medio de acuerdos, ya sean estos multilaterales o bilaterales, producto de estas interacciones e interrelaciones surge una red social, la cual, se define como “conjuntos de relaciones sociales o interpersonales que ligan individuos u organizaciones en grupos” (Sanz 2003, 22).

Para comprender, analizar y predecir la acción humana de las estructuras emergentes, el ARS estudia las maneras en que los actores (individuos y organizaciones) están relacionados, y así determinar la estructura que tienen la red, los grupos que la conforman y como están posicionados los grupos o individuos, de suerte que se ahonden en las estructuras sociales que están detrás de la circulación de información, de sus intercambios, o inclusive del poder.

En el siguiente cuadro se grafica las relaciones de amistad de 5, primero a través del álgebra matricial asignando 1 y 0, y después representado con un sociograma o grafo; el resultado de este ejercicio permite observar en qué lugar se ubica cada individuo en la red, sus propiedades y la estructura de las relaciones de amistad:

## Figura 1.2. Matrices y grafos



Fuente: Sanz (2003).

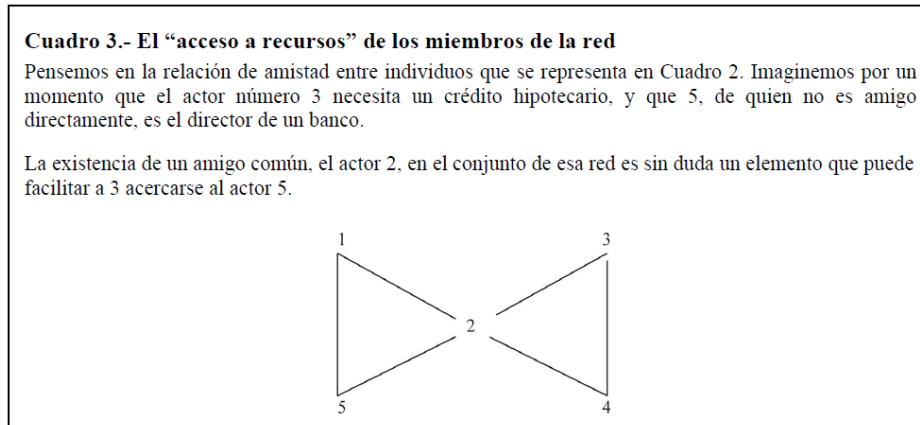
Las interacciones que surgen en la red social entre organizaciones y personas no solo permiten conocer sobre la comunicación y el conocimiento que manejan, también es posible estudiar cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos, en sus procesos de aprendizaje y en las estructuras de poder. El análisis de redes sociales considera también que la estructura social a la que pertenece el actor influye en su conducta, generando presiones causales que son intrínsecas de dicha estructura, y sobre las cuales el ARS se detiene para medir y conocer su magnitud.

Es por ello, que existe un interés especial en analizar de qué manera los patrones de vínculos en las redes permiten o restringen el acceso de los individuos e instituciones a recursos invaluable como la información y el poder; ahora bien, depende del valor instrumental de las relaciones el establecer qué estructura de red y que posiciones conducen a obtener el acceso o la limitación a los recursos.

Como lo menciona Sanz (2003), el ARS *social network analysis* estudia los sistemas sociales como redes de dependencia que son producto de la diversa posesión de recursos reducidos en los

nodos y de su distribución estructurada a los vínculos. En el siguiente cuadro se observa como las relaciones de los individuos, su posición y la estructura de la red permiten el acceso a recursos:

### Figura 1.3. Estructura de las redes y conducta individual



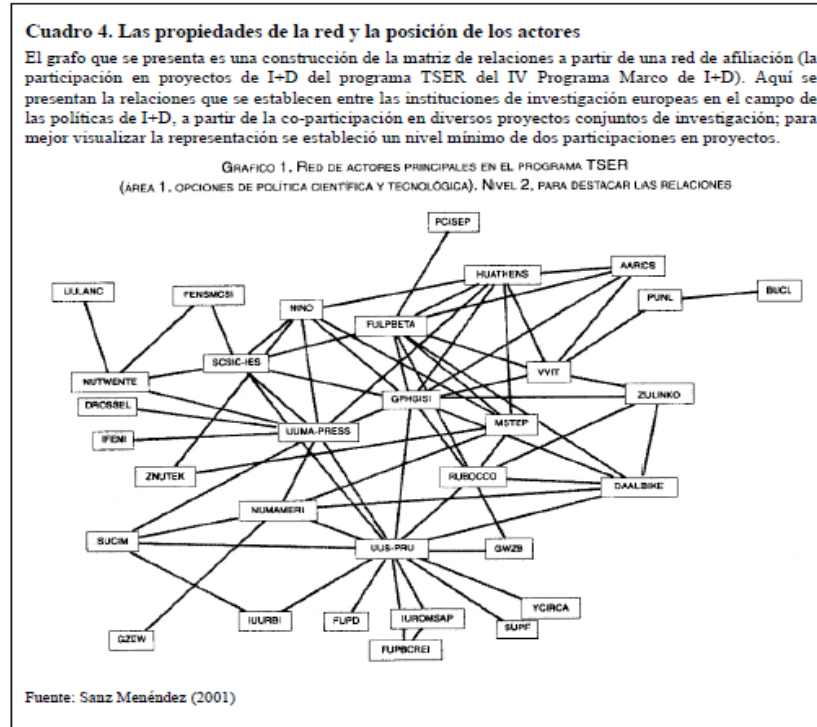
*Fuente:* Sanz (2003).

Es importante tener en cuenta que la red es un constructo relacional, y sus descripciones se fundamentan en las definiciones de vínculos (ties) que articulan a individuos, organizaciones o grupos llamados actores (nodes) en un sistema social. El ARS se interesa en el estudio de las estructuras profundas, analizando los vínculos que tienen sus miembros, y el análisis estructural y de redes se basa en la construcción de la matriz de relaciones y del grafo.

La red está integrada por dos elementos: los actores, que se grafican con un punto o nodo en la red; y sus relaciones con líneas, con esta representación la red social trasciende su ámbito metafórico y se operativiza en un instrumento analítico que se basa en un lenguaje matemático proveniente del álgebra relacional, las matrices y por supuesto la teoría de grafos. Las redes pueden ser de distinto tipo, las más usuales son las de modo uno en la cual los miembros pertenecen a un mismo conjunto, también se encuentran redes de modo dos o de afiliación que tienen un solo conjunto de actores y uno de eventos.

En la siguiente imagen se puede apreciar una red de tipo modo dos, de una afiliación, que representa las relaciones de los actores respecto a acontecimientos específicos. Este tipo de red de afiliación, o también denominada de implicación conjunta o pertenencia, toma su nombre porque se muestra la asociación de un conjunto de actores con uno de hechos:

## Figura 1.4. Red de actores



Fuente: Sanz (2003).

Debido a la importancia que tiene representar la estructura social subyacente, así como calcular y determinar los índices algebraicos que dejan ver las propiedades de la estructura, el ARS ayuda a graficar dichas relaciones, a partir de algoritmos prácticamente estandarizados.



## **Capítulo 2. Del caos a la evaluación. Primer paso de la regulación del sistema de educación superior**

En este capítulo se explicará el recorrido de la política pública en particular a la evaluación de Educación Superior en el Ecuador, y cuáles han sido los hitos que concomitantemente llevaron al cierre de varias Universidades en el 2010 desde una perspectiva histórica. Se repasa sobre leyes y procesos de evaluación y acreditación que vivió el Sistema Universitario Ecuatoriano en diferentes periodos de crisis. El objetivo será realizar una revisión de las políticas públicas de evaluación como un factor particular que enmarca una política más general del sistema universitario y de educación.

La política pública de Educación Superior en particular de evaluación se ha desarrollado en dos etapas en las últimas décadas; la primera se caracteriza por ser de corte neoliberal, en la cual está en apogeo la privatización de la Educación Superior y se apela a la capacidad autorregulación del sistema en función de la oferta y demanda del mercado, en la segunda etapa, el Estado toma protagonismo y prescribe el rol que la universidad debe cumplir para satisfacer su función social entorno a un proyecto nacionalista. A través de este último enfoque, la universidad entra en un proceso de depuración.

### **2.1. La universidad ecuatoriana un producto más del mercado**

Las educación superior fue sin duda uno de los grande botines del proyecto neoliberal de fines de siglo XX y comienzos del siglo XXI, que llevo a la privatización de la educación básica, media y por supuesto superior, dejando al apetito del mercado su propia regulación y propagación, desfinanciando la universidad pública y por ende ampliando la brecha de acceso a los sectores menos beneficiados, excluyéndolos del sistema y reforzando los círculos de pobreza, pues la educación no era el único blanco, lo fueron también la salud y la seguridad social. Es así que su acceso estaba condicionado al poder adquisitivo de los ciudadanos, que articulado al abandono y desinterés del Estado por recuperar dichos bienes, fueron asumidos como de mala calidad, y así los servicios privados, eran cada vez más cotizados.

En la década de los 80 y 90, época en la cual existió un apogeo en la creación de universidades particulares influenciadas por el neoliberalismo, debido al privilegio de la liberación de la economía, se dio énfasis al derecho de libre empresa sin discriminar sectores sociales o económicos. En este contexto, sí bien, la universidad permaneció como una institución sin fines

de lucro con beneficios tributarios, en el transcurso del auge empresarial se buscaron mecanismos para transformarse en instituciones con fines de lucro. Algunas universidades aprovecharon las numerosas leyes heterogéneas expedidas por el Congreso Nacional para buscar su beneficio con las mismas ventajas tributarias, con la ayuda de la modernización del Estado que derivó en la reducción de sus instituciones, perdiendo así la capacidad de control.

El proceso de creación fue acompañado por la masificación de la educación superior en el país, provocada por la creciente aparición de sectores medios en búsqueda de educación superior con el fin de lograr movilidad social. Por otro lado, el crecimiento de la demanda fue aprovechado como escenario político de manera clientelar para ofrecer la apertura de universidades, sin discusión adecuada sobre su pertinencia o calidad, el antiguo Congreso Nacional se dedicó a la distribución de universidades como prebendas (Long et al. 2013, 12).

Por casi tres décadas, desde los 80s hasta el 2006, el Congreso tenía la competencia de aprobar la creación de universidades por ley, sin pasar por un proceso de validación o pertinencia, es decir sin ningún tipo de regulación y carente de transparencia, a esta práctica el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CEAACES hoy CACES, durante el proceso el diagnóstico de del Sistema de Educación Superior, lo ubicó en la tercera ola de creación de universidades, según la siguiente clasificación:

Primera ola: Creación de universidades católicas

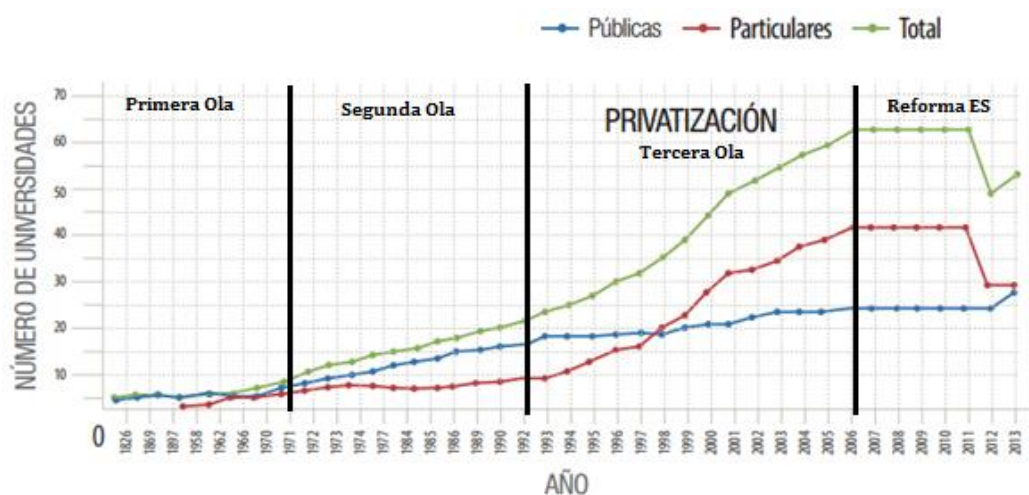
Segunda ola: Universidades de élite, con fuerte influencia anglosajona y niveles menores de politización.

Tercera ola: Privatización masiva de la Educación Superior debido a la incapacidad de la universidad pública para responder a la demanda.

La falta de planificación del Sistema de Educación Superior SES sumado a la inestabilidad sobre todo política que enfrentó el país en los años noventa, contribuyó a que en 14 años se aprueben casi el 300% de universidades, la siguiente gráfica tomada del “Estudio de caso Ecuador, Grupo Faro”, muestra como de 1826 al 2013 se incrementan las IES, divididas en las tres olas y desde la primera reforma a la LOES (2010), llegando a su pico mayor en el 2016 número que se mantienen hasta el 2011, antes que se evalúen todas las universidades, ya para el 2012 se observa un declive que está articulado al cierre de las 14 universidades por falta de calidad, y finalmente en el 2013 se da el último ascenso que responde a la creación de las 4 universidades

emblemáticas del país, cuyos proyectos de creación fueron analizados por el Consejo de Educación Superior - CES, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y finalmente aprobados por la Asamblea Nacional del Ecuador.

**Figura 2.1. Número de universidades desde 1826 hasta 2013**



Fuente: Grupo FARO (2021).

El período comprendido entre 1990 y 2000, como ya se mencionó, resaltó porque se origina un incremento de universidades denominadas “autofinanciadas”, un tipo distinto a las ya conocidas como públicas que tenían fondos evidentemente públicos, o las llamadas particulares que contaban con recursos del Estado (cofinanciadas). Es alarmante comprobar que para el 2008 las IES autofinanciadas era 35, con un impacto directo en la oferta académica, es así que en el gráfico siguiente se presentan los principales cambios durante los últimos 19 años antes de la primera reforma a la LOES, respecto al incremento de IES por tipo:

**Tabla 2.1. Variación del incremento de universidades entre 1989 y 2008**

Tipo de universidades	1989	2008	Variación absoluta	Variación porcentual
Públicas	18	28	10	55%
Cofinanciadas	7	9	2	28%
Autofinanciadas	0	35	35	100%

<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>72</b>	<b>47</b>	<b>188%</b>
--------------	-----------	-----------	-----------	-------------

*Fuente:* PUCE (2011).

En tan solo 19 años se crearon 47 universidades, de ellas solo 10 con fondos 100% públicos, 2 autofinanciadas y 35 privadas, respecto a estas últimas la variación que presenta entre 1989 y 2008 es de 35, es decir del 100%, lo que denota claramente como el mercado influyó en la idea de convertir la educación superior en un negocio rentable.

Si dicho aumento es por sí mismo alarmante, qué decir de la oferta académica, las extensiones y demás unidades que crecieron durante dicha época, en la siguiente tabla se puede apreciar su evolución:

**Tabla 2.2. Variación del incremento de unidades académicas y carreras en las universidades entre 1989 y 2008**

<b>Unidades</b>	<b>Nivel</b>	<b>1989</b>	<b>2008</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual</b>
Extensiones	-	35	142	107	306%
Unidades académicas	-	192	360	168	88%
Carreras	-	708	-	-	-
Centros de investigación	-	100	71	29	29%
Títulos otorgados	Tercer nivel	928	2099	1171	-
	Cuarto nivel	-	933	933	-

*Fuente:* PUCE (2011).

Entre 1989 y el 2008 se experimentó un aumento de 107 extensiones, 168 unidades académicas, 29 centros de investigación, sin embargo, las carreras no experimentaron ningún cambio, fueron las mismas, pero si existe una variación respecto a los titulados de tercer nivel, con un incremento de 1171 graduados, casi el doble, valor que no es representativo si se considera que transcurrieron 19 años.

**Tabla 2.3. Variación del incremento de estudiantes en las universidades entre 1989 y 2008**

Tipo de universidades	Número de estudiantes		Variación absoluta	Variación porcentual
	1989	2008		
Públicas	152071	318577	166506	109%
Particulares	34547	146032	111485	323%
<b>Total</b>	<b>186618</b>	<b>464609</b>	<b>277991</b>	<b>149%</b>

*Fuente:* PUCE (2011).

Respecto a los estudiantes según la información que presenta la PUCE (2011) en el Simposio Permanente sobre la Universidad, se observa que el aumento de los estudiantes en las universidades públicas en el lapso de 19 años fue de 166506 alumnos, es decir el 109%; mientras que en las universidades privadas o autofinanciadas fue de 111485 estudiantes, el 323%.

En la siguiente tabla se muestra la composición de las universidades en cuanto a docentes e investigadores y personal administrativo y de servicios:

**Tabla 2.4. Variación del incremento de estudiantes en las universidades entre 1989 y 2008**

		1989	2008	Variación absoluta	Variación porcentual
Número de profesores	Tiempo completo	4444	8221	3777	85%
	Medio tiempo y parcial	6951	24786	17835	257%
Número de investigadores	-	300	1187	887	296%
Número de personal administrativos y servicios	-	7084	21331	14247	201%

*Fuente:* PUCE (2011).

En cuanto a la planta docente se observa que para el 2008 existe un incremento de 3777 profesores a tiempo completo, mientras que el mayor número se registra en los docentes a medio tiempo o parcial, con un aumento de 17835, es decir, el 257%, la brecha entre los tipos de dedicación al 2008 fue de 16565 profesores. Por otro lado, los docentes investigadores crecieron

de 300 en 1989 a 1187 en el 2008, un 296%, y finalmente la planta administrativa se expandió en un 201%.

Es preciso mencionar que el deterioro académico del SES fue indiscutible, la poca calidad en la educación se materializó en los profesionales que las universidades graduaron, y en otros casos la venta de títulos complicó aún más la calidad, incluso comprometiendo la seguridad de la ciudadanía por la ola de profesionales sin aval.

El crecimiento de la oferta universitaria fue desmedido. Las universidades nuevas llegaron para acompañar a un sistema universitario público deficiente por la falta de recursos y una excesiva politización. Como ejemplo podemos mencionar a la Universidad Estatal de Guayaquil y a la Universidad Central del Ecuador, las dos universidades más grandes del país inmiscuidas en crisis. La crisis institucional de la universidad pública fue provocada o inducida por la pérdida de prioridad que se dio a los bienes públicos universitarios en las políticas públicas y el consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización (Sousa Santos 2004).

En este lapso de tiempo se observa en algunas crónicas de prensa, que las principales manifestaciones de la universidad pública respondían a la falta de asignaciones presupuestarias que les correspondía por ley, estas dependían en buena medida, de la capacidad de negociación y presión de cada universidad, frente a las instituciones competentes.

El problema de la creación desmedida de universidades sin un proceso de control y regulación sobre la pertinencia o demanda no era ajeno en el país, se había vivido antes con las universidades públicas. En un informe de 1986 realizado por la UNESCO ya se mencionaba sobre la recurrencia del desordenado incremento de la oferta universitaria (UNESCO, 1986); entonces, la desmedida proliferación de universidades y politécnicos en pequeñas ciudades de provincia se debió por el acelerado proceso de modernización y urbanización que se observó en el país durante la década desarrollista de los 60 y 70, y a las presiones de poderes locales. Tal fenómeno se observó en la sierra central donde existen un gran número de universidades públicas en un pequeño territorio con una población de menos de un millón de habitantes, entre estas están las Unidades Técnicas de Riobamba, Chimborazo, Ambato, Cotopaxi y Bolívar.

Es importante destacar, que a partir de 1973 no se fundaron nuevos establecimientos, solo algunas extensiones en otras ciudades, proceso que se retomaría en los años 80 y 90's, cuando el

sistema de educación superior ecuatoriano tiene un crecimiento significativo que pasa de doce (12) universidades en 1970 a veinte y siete (27) antes del 2000 (Ramírez y Minteguiaga 2007).

Con respecto a las Universidades privadas, existían un número limitado, apenas eran tres (3) universidades en 1982 según la ley de Educación Superior aprobado por el Congreso en ese año, pero en los años 90 y 2000 se fundaron la gran mayoría de universidades privadas, bajo el amparo político de ciertos sectores.

El Congreso Nacional presidido por Assad Bucaram y con mayoría de los partidos de derecha, aprobó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas en 1982, en la que se elimina la obligatoriedad de presentar un informe favorable para la creación de universidades como establecía la ley de 1966. A partir de ello, para la creación de las universidades solo se requeriría la aprobación del congreso nacional a través de la cámara de representantes y el informe era un insumo que detallaba el cumplimiento formal de los requisitos.

Pocos años antes de que se apruebe la nueva Ley de Educación Superior en el año 2000, un estudio realizado por Pacheco Ole (2015) indica que entre 1998 y 2000 (menos de tres años) se fundaron 13 universidades privadas y 2 públicas; hasta el 2012 el Ecuador contaba con 71 universidades, 45 de estas fueron fundadas durante los años 1992 a 2006 lo que evidencia un incremento del 273% en 14 años. De estas 45 universidades creadas, 35 eran privadas. Anota Daniel Granda (2013), que a partir del 2000 una de las causas del inmenso incremento de la oferta se debió a que la ley daba a entender que la educación superior, no necesariamente, está en las universidades y escuelas politécnicas, sino en un conjunto de instituciones, ubicadas incluso fuera de la universidad.

En la década de los ochenta tanto universidades como institutos y academias abrieron sus puertas sin reconocimiento legal, con recursos limitados y compitiendo por captar estudiantes, como si fuesen clientes. Se amplió la oferta académica por medio de un desproporcionado incremento de las carreras, se adoptaron y promovieron estrategias de captación de alumnos y disminución de costos (Pacheco, 2011). Recordemos que en el período 1970-2006 se crearon 56 universidades: 6 a lo largo del ciclo de la reforma de los setenta y 50 durante el período 1982-2006. Es decir, un promedio de dos universidades por año (Ganga y Maluk 2017).

En este escenario las universidades privadas se insertaron para incrementar la oferta universitaria, esperando que cumplan con su compromiso de respetar los valores éticos que tenían frente a la

calidad universitaria y su rol social; que existieran principios ontológicos de la calidad y responsabilidad social, apelando a la autorregulación que operaba en el mercado; que los estudiantes seleccionaran su oferta educativa, con la mejor opción de educación.

Por otro lado, los costos de las universidades variaban de una universidad a otra, eran relativamente altos, inalcanzables para un número importante de aspirantes de bajos recursos, lo que provocó un efecto en contra de la universidad pública; debido a la crisis permanente por la falta de recursos y la gran demanda que existía, los estudiantes podrían migrar a una universidad privada. Se presentó lo que explica Bonaventura Sousa (2014), la acumulación originaria por parte del sector privado universitario a costa del sector público, con transferencias de recursos humanos proveniente del emergente mercado universitario, los casos emblemáticos representan la Universidad Javeriana y la Universidad Gran Colombia, que absorbieron estudiantes de las capas medias de la población.

Estas universidades permitían a los estudiantes acceder fácilmente a una educación superior, con aranceles accesibles y carreras altamente demandadas, se presentaban para competir con la universidad pública que estaba descapitalizada y desestructurada. En este marco, la creación de universidades privadas sirvió como válvula de escape para desahogar la alta demanda de cupos en las universidades públicas, donde su ingreso era caótico por una política de libre ingreso sin prescripciones claras. Igual que en las universidades públicas, donde el control a estas entidades por parte de los organismos del estado era casi nulo.

Otro efecto de la creación de nuevas universidades fue la diversificación de las carreras, especialmente en los campos de la administración y leyes, que eran carreras con altas tasas de demanda social, dejando de lado carreras de baja demanda como son los campos de las ciencias formales y naturales. Con la ampliación de la oferta educativa, se ampliaron los cuerpos académicos que estuvieron de la mano con la flexibilidad laboral, al igual que en las demás áreas económicas, aquello produjo una precarización de los derechos laborales de los profesores universitarios, situación que se manifestó en exiguos sueldos, sobrecarga de trabajo, inestabilidad, no afiliación a la seguridad social, trabajo a destajo conocido como “hora dictada – hora pagada” (Pacheco 2015, 25).

Todas las universidades creadas a partir de la ley Educación Superior aprobada en el 2000 tuvieron como objetivo asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar



procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior, para lo cual se integrarán los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación. Principio que no estaba establecido en la ley de 1982.

Cerramos con una época en la cual proliferó la creación de universidades públicas y privadas, aumento de la población universitaria como también su oferta académica, retribución dispar de la renta universitaria por el incremento desmedido de la universidad pública en zonas no focalizadas. La precarización del sistema por la falta de recursos, mercantilización de la educación y la flexibilización laboral de los docentes universitarios.

Con la Constitución de 1998 y la Ley de Educación Superior del 2000 se consolidan las concepciones neoliberales en la educación superior del Ecuador, se abre un proceso de privatización, de desregulación, mercantilización y globalización; se produce, efectivamente, un retiro del Estado en beneficio del mercado, a sabiendas de que la universidad pública no estaba bien (Granda 2013, 92).

## **2.2. Reconstrucción del sistema de educación superior**

El segundo hito en el recorrido de la conformación del sistema de educación superior inicia en el 2008, con la instalación de la Asamblea Constituyente, institución que declara que la universidad ecuatoriana debe contribuir en la construcción de un proyecto nacionalista de carácter social que fortalezca el Estado-Nación.

En la Asamblea de 2008 se declaró la moratoria para la creación de nuevas universidades y el 22 de julio de 2008 se expide el Decreto Legislativo 14/2008, que principalmente demanda la evaluación obligatoria de desempeño de las Instituciones de Educación Superior. Con este proceso se inició la reforma integral al sistema de educación superior, interpelando propositivamente a la universidad, y permitió evaluar las deficiencias que aparecieron en la reforma del 2000, en un marco más social, dejando de lado la visión empresarial de la universidad.

El objetivo de la reforma de SES fue promover la transformación de la educación superior para así incidir en la sociedad, “el supuesto es que una educación de calidad para todas y todos es la principal estrategia para construir una democracia de calidad y es un mecanismo eficaz para cambiar la matriz productiva primaria exportadora hacia la generación de bienes con alto valor cognitivo” (Ramírez 2016, 9).

Como signo de cambio durante el proceso de lucha contra las universidades de baja calidad, y el inicio de la reforma del sistema de educación superior, en el artículo 1 del Decreto Legislativo 14/2008 se determinó el cierre de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE), que funcionaba desde agosto de 1998, misma que estaba en observación por denuncias de corrupción y venta de títulos. Al mismo tiempo, el CONESUP cerró la Universidad Jefferson (UJ), creada mediante Ley 99-29, publicada en el Registro Oficial 212, de 15 de junio de 1999. Así mismo, se estableció la evaluación de desempeño institucional para todas las universidades del país, como resultado, 14 universidades no cumplieron con los principios de calidad que establecía la ley, fueron condicionadas y posteriormente cerradas.

El cierre de universidades significó que alrededor de 40 mil estudiantes, según datos del Consejo de Educación Superior, ingresen a un plan de transición para culminar su educación y no afectar sus derechos como estudiantes. El plan estipuló la reasignación a otras universidades y culminación en el proceso de graduación a los estudiantes que se encontraban en los últimos años de educación. La población afectada estaba conformada especialmente por alumnos provenientes de clase social media, así como, por alumnos que trabajaban y estudiaban debido a la flexibilización de horarios que permitían esas universidades.

El Plan de Contingencia para el registro de títulos y continuidad de estudios de los y las estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia, fue complejo, tal como lo fue su creación, que aun teniendo un informe desfavorable por parte del CONUEP consiguió a través de una sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional se le autorice su funcionamiento (Minteguiaga 2010).

Desde 1998 hasta el 2008, durante 10 años, emitió y registró en el CONUEP 5977 títulos, ofertó 36 carreras de tercer nivel con 187 denominaciones de títulos diferentes, también incluyó en su oferta 15 programas de posgrado. Después de un largo proceso del total de solicitudes de registro de títulos el 70% fueron rechazados por presentar inconsistencias en los expedientes de los estudiantes, solo el 21% de los estudiantes graduados pasaron a la validación de conocimientos, de los cuales el 17% culminó el proceso con el registro del título.

El proceso de cierre y proceso de institucionalización de la educación superior, a través de sus instituciones y fortalecimiento del rol del Estado, centrado en controlar y supervisar el rol social

que debía cumplir la educación superior, apuntaban hacia la recuperación por parte del Estado de su papel de director, regulador y supervisor de un bien público (Villavicencio 2012).

Sin embargo, existen también efectos contraproducentes que trajo la evaluación y posterior categorización de la educación superior; su desarrollo y modernización como un fin en sí mismo, producto de los nuevos requerimientos de la modernización funcional de la Universidad que opera en torno a la homologación disciplinaria de las carreras, los currículos, las ofertas profesionales, para cumplir con la burocratización sin una lógica concreta en función del desarrollo de las ciencias.

El académico Napoleón Saltos (2013), identifica tres situaciones que provocó el proceso de reforma:

La fractura de la calidad de la educación superior respecto a la pertinencia, lo que conduce a resultados de selección con exclusión, ahondando los problemas de legitimidad de la Universidad. La introducción de la meritocracia, que proviene del paradigma weberiano, como criterio de discriminación y calificación de los docentes. Y la jerarquización de universidades, en una diferenciación de universidades de investigación, de docencia e investigación y de educación continua; lo que bloquea la posibilidad general de investigación, reservándola a cenáculos reducidos, con un resultado negativo para la producción de conocimiento, ciencia y pensamiento crítico (Saltos 2013, 52).

A varios actores les inquietó el sistema de evaluación, que si bien lo vieron como una herramienta interesante para garantizar la mejora continua del sistema de educación superior, según Carmen Eguiguren (2017) que recogió el manifiesto realizado por los docentes y académicos, indica que les preocupa el modelo de universidad «ideal» pues a su entender subyace en el proceso de evaluación de CEAACES, cuyo modelo es disciplinario y vertical, que además de no considerar las evaluaciones internas llevadas a cabo en cada una de las universidades, no fueron informadas oportunamente sobre las herramientas de análisis o sobre las ponderaciones de los indicadores.

En el segundo hito observamos una institucionalización del proceso de evaluación, en la cual el sistema universitario se inserta en un proceso de regularización y categorización que aún está en debate por el sector universitario, que de hecho tuvo fuerte incidencia en la reforma a la Ley

Orgánica de Educación Superior realizada durante este año, incidiendo en las competencias del actual Consejo de Acreditación del Consejo de Educación Superior CACES.

Se develaron nuevas falencias y necesidades de las políticas públicas orientadas a acortar la brecha tecnológica y científica con respecto a la región y el mundo, aumentar los niveles de investigación y producción científica. La universidad ha estado divorciada de los avances científicos salvo algunas excepciones que no suman a la construcción de una sinergia investigativa o círculo virtuoso. En cierto grado, construir una independencia y una identidad académica propia, sin dejar de estar conscientes sobre la ubicación y rol de la universidad en un contexto globalizado, donde se requiere que las universidades formen a una masa crítica y a su vez genere conocimientos y saberes conectados con el mundo. Es indispensable partir del hecho que no todos los conceptos, criterios y estándares de calidad formulados en los países desarrollados pueden servir a las instituciones de países como el nuestro (Villavicencio 2013).

### **2.3. Instituciones reguladoras y proceso de evaluación**

En el país la política de evaluación de la educación superior es reciente, se concretó a partir de la Ley de Educación Superior del 2000, producto del mandato constitucional de 1998, que en el artículo 79 se plantea asegurar los objetivos de calidad de las instituciones de educación superior, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior.

No obstante, durante la década de los 80 y 90 existieron ciertas evaluaciones emergentes que señalaban y alertaban sobre la existencia de un sistema de educación superior con problemas. Villavicencio (2013) indica que los problemas de caos en la oferta académica y titulación y la precarización docente fueron ya detectados en informes anteriores, antes del 2000, y es en estas circunstancias que la Ley Orgánica de Educación Superior - LOES expedida en el año 2000, establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior bajo la dirección del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - CONEA (Ganga y Maluk 2017).

A fines de la década de 1980 se realizó una evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las Universidades y Escuelas Politécnicas, en la mencionada

evaluación ya se señala la precariedad del Sistema de Educación Superior, es así, que en el informe del CONUEP aparecen 25 IES en la categoría “E”:

**Tabla 2.5. IES en categoría E, según CONEA**

	<b>Institución de educación superior</b>
1	Escuela Politécnica Amazónica
2	Escuela Politécnica Prof. Montero Javeriana
3	Universidad Alfredo Pérez Guerrero
4	Universidad Autónoma de Quito
5	Universidad Cristiana Latinoamericana
6	Universidad De Especialidades Turísticas
7	Universidad de Otavalo
8	Universidad Del Pacífico
9	Universidad Estatal de Santa Elena
10	Universidad Iberoamericana del Ecuador
11	Universidad Intercontinental
12	Universidad Interamericana del Ecuador
13	Universidad Intercultural
14	Universidad Metropolitana
15	Universidad Og Mandino
16	Universidad Panamericana de Cuenca
17	Universidad Politécnica Estatal de Carchi
18	Universidad San Antonio de Machala
19	Universidad San Gregorio de Portoviejo
20	Universidad Técnica José Peralta
21	Universidad Tecnológica América

22	Universidad Tecnológica Empresarial
23	Universidad Tecnológica Indoamérica
24	Universidad Tecnológica Israel
25	Universitas Equatorialis

*Fuente:* CONEA (2009).

La universidad ecuatoriana no podía articular procesos de investigación de envergadura, justamente por la forma en que se desarrollaba la actividad académica en las universidades y escuelas politécnicas, ésta no alcanzaba las dimensiones científico-técnicas que requerían los problemas de aquel período, “En las universidades solo existían institutos y centros pequeños relegados que se dedicaban a la investigación, en los cuales generalmente no trabajaban los mejores académicos. Se trataba de trabajos parcelarios no integrados en la actividad universitaria” (CONUEP 1992, 37), que tampoco estaban articulados con el Plan Nacional de Desarrollo ni con los planes del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), presentando, por consiguiente, graves problemas de pertinencia social. Además, las universidades no lograban articular sistemas de seguimiento y evaluación de la investigación.

En lo que se refiere al personal académico, el informe no deja lugar a dudas que los académicos a pesar de ser profesores e investigadores (y debían cumplir ambas funciones) únicamente se centraban es el rol de docente, debido a que en la universidad ecuatoriana predomina el elemento docente.

Es preciso mencionar, que en la legislación de 1982 no se establecía que las universidades tengan procesos de control, evaluación o acreditación, por ende, no existía instituciones que intervengan con ese fin. El Consejo Nacional de Universidades y Escuela Politécnicas era la única institución rectora encargada de coordinar y orientar el sistema de Educación Superior.

El Consejo estaba conformado por los rectores de las universidades, representantes de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes, trabajadores) y dos representantes de instituciones de gobierno, posibilitando una flexibilización en la operación de las universidades. Los mismos rectores de las universidades eran los responsables de controlar las universidades que ellos regentaban. En ese escenario, la institucionalidad del ente de control tenía claros indicios de tener conflictos de intereses con las universidades.

En los años noventa, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) realizó un segundo estudio de evaluación de la realidad de las universidades desde el punto de vista institucional, organizativo y académico, lo que se puede considerar como el primer intento de diagnóstico fallido de la educación superior en el Ecuador (Ganga y Maluk 2017). Según el resumen del informe “Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazo de las universidades y escuelas politécnicas” elaborado por el CONUEP en 1992, se describía la misma situación que en el informe anterior.

Cabe indicar que, varias fuentes consultadas mencionan que el informe completo no se publicó, lo que denota los problemas institucionales que agobiaba a dicha institución rectora. El CONUEP y su “informe oculto” reflejan la débil institucionalidad de los organismos de control, como lo menciona Villavicencio (2013), es verdaderamente penoso que el esfuerzo de más de 2 años y de 140 profesionales, quedara sepultado en 800 páginas que no pudieron contribuir al avance de la academia.

El informe de 1992 es una continuidad de la problemática del sistema universitario que se evidenció en el primer informe de 1980, los efectos de la crisis de la excelencia académica en el país se han mantenido por 20 años. El problema se incrementó por el desmedido aumento de la oferta académica y poca regulación del Estado.

Hay que recalcar que las voces sobre la necesidad de contar con un sistema de evaluación, cada vez era más fuerte, claramente existía una conciencia sobre la situación de la educación superior en el país. El CONUEP en 1995 aprobó una resolución para llevar adelante la construcción del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, propuesto por el Dr. Medardo Mora y aceptado por el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas, entonces se elaboró un documento que tenía el propósito y alcance de ser motivación y a la vez herramienta de estudio y trabajo, que las universidades y escuelas politécnicas empleen en su decisión de constituir un Sistema de Evaluación y Acreditación Universitaria, que sea pertinente y eficaz para el desarrollo de la educación superior en el Ecuador (CONEA 2003); situación que no dio frutos ni se aplicó, sino años después con un nuevo marco constitucional y con otras referencias. Sin embargo, es importante señalar que entonces ya se discutía la importancia de imponer un sistema de evaluación como política pública.

Por otro lado, no solo la evaluación y conocer sobre el estado permanente de la educación eran importantes, la acreditación de las instituciones de educación superior también era una necesidad debido al incremento de universidades. Las universidades habían sido creadas sin un proceso técnico, salvo el informe que desarrollaban las propias universidades como parte de los requisitos que debían cumplir frente al Congreso.

La necesidad era urgente, a fin de mejorar su calidad y sobre todo para transparentar a través de proceso de rendición de cuentas el principio constitucional de sin fines de lucro, además conocer los productos que las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos están poniendo a consideración del mercado ocupacional y desarrollo científico y tecnológico del país (CONEA 2003).

Dos años después de la Asamblea Constituyente de 1998, en el año 2000 se crea una nueva Ley de Educación Superior, dando más atributos de control al Estado para la evaluación y acreditación de un creciente sistema de educación superior en cuanto su oferta. En la Ley se establece al Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP, como entidad encargada de regular y establecer la política de educación superior, la institución estaría dirigida por el doctor Gustavo Vega, ex asambleísta constituyente, quien durante su periodo y por mandato legal crea el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), la primera entidad de evaluación y acreditación del país, que empezó a funcionar a partir del 2002; encargado de la evaluación interna y externa de las universidades y escuelas politécnicas del país, y el control de los respectivos procesos de acreditación institucional de forma autónoma en coordinación con el CONESUP (Pacheco 2011).

Sin duda, la ley de 1982 habilitó la desmedida saturación de universidades públicas y privadas, algunas con mala calidad y evidentemente deficientes, pero a partir de la ley del 2000, el Estado pone énfasis en su obligación de controlar y vigilar los entes educativos universitarios y politécnicos del país, reconoce e integra por primera vez un sistema de educación conformado por institutos y universidades en un solo organismo. El control del sistema es un eje en dicha ley, que aspira la recuperación y fortalecimiento de la calidad; además, de regular las universidades y escuelas politécnicas, fiscalizaría a institutos técnicos superiores, tecnológicos, pedagógicos, y conservatorios de música y arte que formaban parte de la educación superior (Ganga y Maluk 2017).



Con el CONEA se instauró en el ambiente universitario, el imaginario de tener un proceso de evaluación, lo que produjo la realización de varios seminarios y congresos con expertos internacionales sobre evaluación y acreditación del sistema de educación superior, es así que en diciembre del 2002, se realizó el I Encuentro de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en el Ecuador, con la participación de delegados de diferentes instituciones entre universidades e institutos técnicos.

En la construcción del marco y suficiencia técnica del proyecto para la evaluación del sistema, participaron varias instituciones y organismos internacionales como el BID, UNESCO, Banco Mundial, respondiendo en parte a la lógica de cooperación y la falta de recursos propios por parte del Estado para construir su institucionalización.

La aparición del CONEA y CONUEP estuvo limitada por la falta de recursos y capacidad técnica para el control. La conformación de la institución rectora no cambió mucho con respecto a la ley de 1982, el Consejo estaba conformado por los rectores de las universidades con mayoría, siendo esto impedimento para una posición más crítica sobre la condición de la universidad ecuatoriana. La estructura desde su inicio tuvo problemas, una de las principales dificultades radicaba en su composición, los máximos integrantes eran los rectores de las universidades y de las escuelas politécnicas, o sea, la universidad se regulaba mediante un Consejo cuyo poder estaba centralizado en ella misma; esto desencadenó una serie de irregularidades y problemas internos que entorpecieron las gestiones del CONESUP, pues eran “juez y parte”.

El Consejo no demostró capacidad para desarrollar una adecuada planificación, regulación y coordinación de las universidades y escuelas politécnicas y se generó un desorden en las universidades que afectó la calidad de la educación superior y cuya manifestación era el incremento de universidades, sobre todo particulares (Granda 2013, 93).

A pesar de las nuevas normas de regulación que se establecían para el control del sistema de educación superior, la institucionalidad era captada por los propios entes que eran objeto de control, no obstante, las características propias del sistema basado en procesos limitados y poco claros, se convertiría en un instrumento útil para fortalecer la mercantilización pues “(...) vieron el proceso de evaluación como un mecanismo fácil para ganar legitimidad y posicionarse en el sistema” (Ganga y Maluk 2017, 21).

En las condiciones descritas, se realiza el primer proceso de evaluación sin efecto crítico sobre la situación del sistema de educación superior por el nuevo CONEA, dirigido por Jaime Rojas Pazmiño, presidente subrogante. Un proceso *ad hoc* para conocer la situación actual de la universidad. Este se convirtió en un insumo que confirmaban los dos informes anteriores sobre la situación crítica y de mercantilización de la educación superior.

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (2003), establece cinco “nudos críticos” que la universidad ecuatoriana debía resolver para romper su estancamiento y enfrentar los desafíos del nuevo milenio:

- insuficiente vinculación de las Universidades y Escuelas Politécnicas con el medio externo
- insuficiente calidad de la actividad académica universitaria
- baja calidad de la gestión
- insuficiencia de recursos económicos
- carencia de un sistema de rendición social de cuentas

En el 2013, el CONEA regido por Arturo Villavicencio, en un trabajo posterior, reconoció los esfuerzos por institucionalizar una política de evaluación, una tentativa tras otra de tomar el control del sistema universitario que no tuvo efectos, debido, por una parte, por el ambiente de inestabilidad política del Estado y sus instituciones. La incapacidad de formar un sistema demuestra la falta de políticas públicas definidas y voluntad política orientadas al desarrollo de las universidades, carentes además de un sistema dotado de forma y sinergia (Ganga y Maluk 2017).

Este contexto histórico sobre política pública de evaluación no dio frutos sino años después, en la Asamblea Constituyente 2008 y el famoso Decreto Legislativo 14/2008, el cual obliga al CONEA realizar una evaluación y posterior categorización de las universidades, a fin de que entren a un proceso de recomposición institucional y académica que permita mejorar su calidad.

La evaluación arrojó resultados definitivos en cuanto a la calidad de educación superior, categorizando a las universidades en 5 tipos, desde las de excelencia de tipo A y las universidades condicionadas con las peores calificaciones que se encuentran en la categoría E. La categorización pretendió generar una medida sobre la calidad de la educación, que antes solo

estaban consideradas entre buenas y malas sin criterios establecidos, solo estaban en el imaginario social.

La evaluación evidenció la urgencia de una restauración del sistema universitario enfocada en su reorientación hacia una visión cultural y de generación de conocimientos, como centro promotor de ideas y debates deliberantes y con una decisiva participación social de todos los actores de la comunidad. Posibilitó la creación de conciencia sobre el estado del SES, y el resurgimiento de expectativas positivas respecto a la calidad de las IES (Ganga y Maluk 2017).

La evaluación condicionó a las universidades que se encontraban en categoría E y estableció parámetros de medición de calidad para las demás universidades. Se introduce el “ranking” para ubicar a las universidades, como señal de acreditación. Esta situación provocó crisis en algunas universidades por la deserción estudiantil y falta de recursos de inversión, además, produjo la salida de varios docentes que no cumplían con el perfil académico. Una de las críticas realizadas entre los docentes y algunas universidades se centró en la creación de un “ranking” que categoriza a las universidades según los moldes comerciales, y que el CEAACES no dispone de un documento que discuta, exponga y defina qué entiende por calidad.

En un segundo momento, se pasó a una etapa de depuración de las universidades que estaban en categoría E. En el 2012 el CEAACES extinguió la categoría “E” y con ellas las universidades que no cumplieron con mejorar la calificación. Este proceso se dio después de que la Asamblea Nacional, una vez conocido el informe presentado por el CONEA, incluyó en la LOES la Disposición Transitoria Tercera, mediante la cual estableció que las universidades ubicadas en la categoría E debían someterse a un nuevo proceso de evaluación en el plazo de 180 días, contados a partir de la vigencia de la Ley, so pena de quedar fuera del sistema; además, hasta que concluyera dicho plazo, esas instituciones no podían ofrecer nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado (Rojas 2011).

El objetivo principal del proceso de evaluación no era solo la depuración sino también asegurar pautas de calidad en la educación superior, se esperaba que el modelo de calificación sea un proceso ascendente no estático, que a medida que las pautas de universidades mejoren arrastren a las otras provocando un tipo arborescente en la que los elementos de cada nivel jerárquico se interpretan como los medios para alcanzar objetivos definidos por el nivel jerárquico superior (CONEA 2013).

Si bien, esta categorización discrimina en cierto aspecto a las universidades, también permitió elevar la calidad del SES. El presidente del CEAACES Francisco Cadena, expresó: “(...) no es nuestro objetivo establecer un ranking de universidades (...)”, el papel del CEAACES es “(...) mejorar continuamente la calidad de la Educación Superior”, también señaló que “(...) debería haber solo categoría A” (CEAACES 2013, párr. 5).

Al inicio de la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas, se contaban con cinco categorías: desde la “A” hasta la “E”, una vez que se cerraron las 14 IES por falta de calidad, desapareció la categoría E y quedaron vigentes 4 categorías. Al final de la evaluación del 2013, el CEAACES aspiraba que con la mejora del sistema operen únicamente 3 tipos posibles de universidad, la A, B y C. (Cevallos 2016, 215).

La Constitución del 2008 reforzó los mandatos de regulación, donde el Estado tiene una mayor participación en los bienes públicos, y considera a la universidad como un bien estratégico, que no puede regularse por sí misma, ni participar de su propia regulación.

Estipula que los máximos cuerpos de gobierno de los organismos de control no pueden ser integrados por ningún funcionario que sea parte activa de la institución, se impide que la propia entidad influya directamente sobre el proceso regulatorio, pues ésta fungirá sólo como órgano consultor de los organismos de control mediante la Asamblea. Parte importante de la conformación de los cuerpos de gobierno de los organismos de control la dispone el ejecutivo (Ganga y Maluk 2017, 29).

En contraste con las otras leyes de educación, el cambio de autoridades de los órganos de control fue medular para fortalecer una política de control. Con este principio, en el 2010 se elabora una nueva Ley Orgánica de Educación Superior, en la que se establece como órganos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior al Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), adicionalmente se establece como organismos de consulta del SES a la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.

Los sistemas de evaluación se transformaron y sufrieron el cambio más significativo, justamente en la designación de los representantes de control, desde las jerarquías organizacionales y dependencias institucionales hasta la conformación de los consejos rectores y sus funciones. La

universidad pasó de “regularse a sí misma” a ser un órgano asesor de los organismos de control y regulación, y, por consiguiente, a cambiar la manera de regular y de controlar el sistema desde afuera, se modifica la forma de gobernanza de las universidades desde adentro (Ramírez 2013).

El afán de institucionalizar el sistema de educación superior sintoniza el artículo 353 de la Constitución del Ecuador, que estipula que el sistema de educación superior se regirá por

Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 353).

Este marco permitió establecer un sistema de evaluación periódico y permanente. El CEAACES, conforme a la Ley Orgánica de Educación Superior, definió el modelo de evaluación institucional considerando la complejidad del concepto de calidad y las características propias del sistema de educación superior ecuatoriano.

Para el efecto, el CEAACES en el modelo de evaluación estableció los siguientes criterios: 1) Academia, 2) Eficiencia Académica, 3) Investigación, 4) Organización e 5) Infraestructura, (CEAACES 2013); desde el proceso de evaluación y acreditación, las universidades deben evaluarse cada 5 años, por ende, tener una nueva categorización cada periodo.

El mejoramiento de la calidad de la educación superior dejó de ser un proceso que se evaluaba cada 10 años sin sistematicidad, que lo único que logró era un diagnóstico y confirmación de la realidad; de ello, se pasó a un proceso de evaluación multidireccional cuyos resultados difieren dependiendo de los patrones por bloques, lo que ocasionó que los resultados de la calidad de la educación sean considerados muy positivos para aquéllos que comparten ciertos valores, y muy negativos para quienes sustentan valores antagónicos (Naranjo 2016).

Este proceso se evidencia, por ejemplo, en las universidades politécnicas, que son las mejores calificadas, pues el modelo predomina las carreras de ciencias duras y con un supuesto de mayor rigurosidad académica, mientras que las otras universidades les cuestan más adaptarse a un modelo estandarizado y poco dinámico.

Las universidades públicas -excepto las politécnicas- son las que peor calificación tienen, lo que demuestra una importante diferencia con las universidades privadas. En la evaluación existió una

lógica de eficiencia y productividad en la utilización de los recursos y altos presupuestos. Por otro lado, se toma en cuenta la investigación, que tiene lugar únicamente si conduce a la creación de nuevos productos, y los cursos o carreras que no son funcionales al desarrollo de habilidades para el mercado de trabajo empresarial, son considerados como una pérdida de tiempo y recursos (Villavicencio 2013).

La transformación que persigue la evaluación está asociada a la ‘excelencia’, eficiencia, productividad, como los valores del proyecto nacional de una nueva universidad ecuatoriana (Villavicencio 2013). Una evaluación que está ligada con las demandas del Estado y sus fines, con el desarrollo nacional a través de sus planes de modernización.

Finalmente, el proceso de evaluación realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), en apego a lo establecido en la LOES y al Decreto Legislativo 14/2008, ubica a 14 universidades y escuelas politécnicas en categoría E, resultados que fueron notificados al Consejo de Educación Superior (CES) el 11 de abril de 2012, institución que a su vez determina la suspensión definitiva de las 14 IES en la Décimo Segunda Sesión Ordinaria, desarrollada el 12 de abril de 2012, por haber obtenido un dictamen técnico “no aceptable” en el cumplimiento de los parámetros de calidad de la educación superior, de las cuales 13 fueron creadas mediante Ley y una a través de Decreto Ejecutivo.

A partir de dicha resolución, 4 años después, la Asamblea Nacional aprueba la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas para asegurar la eficiencia en la distribución y el uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior”, la cual como objeto

cerrar definitivamente la etapa de la educación superior que representó la existencia de instituciones que no cumplieran con los parámetros de calidad; extinguir a las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) creadas mediante Ley; garantizar el derecho a la educación superior de calidad y, establecer los mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, la distribución y uso eficiente de los recursos públicos a favor de las instituciones del Sistema de Educación Superior (Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas 2016, 5).

## **Capítulo 3. La construcción de la política pública en torno al sistema de educación superior**

### **3.1. Depuración del sistema de educación superior**

El Decreto Legislativo 14/2008, que entra en vigencia el 22 de julio de 2008, dispone al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA), que realice la “Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas”, con el fin de conocer el estado real de las IES públicas y privadas que funcionan en el país; dicho informe se entregó a la Asamblea Nacional del Ecuador el 04 de noviembre de 2009, cuyo resultado refleja que 26 IES no cumplen con los estándares establecidos y se ubican en categoría “E”, dado que “no muestran un compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad neutra, desenraizada de su entorno social y, por lo tanto sin ningún impacto en las realidades locales y regionales a las que debería dar respuesta” (CAACES 2012, 7).

El estado preocupante de las universidades, que, de hecho, conduce a su evaluación, responde al abandono absoluto de la educación superior por parte del Estado, a su falta de control y regulación, y a la ausencia constante de una política pública que provea de lineamientos de desarrollo de las universidades en función de principios y valores articulados a la calidad.

La fragilidad del sistema de educación está directamente conectada con el período neoliberal que se instaló en el país desde la década de los 80, la política neoliberal acrecentó la pobreza, la desigualdad, la injusta distribución de bienes en manos de unos pocos; producto de ello, aumentó la inseguridad, la corrupción y el descalabro de las pocas estructuras y servicios que el Estado proveía a los ciudadanos como salud, vivienda, trabajo y evidentemente la educación. En los años 90, debido a la crisis económica que el país enfrentó, el presupuesto general del Estado en educación se redujo en un 30,2%, es decir del 29,4% en 1980 bajo al 8,9% en 1998.

La paupérrima asignación de recursos en temas de educación no solo menoscabaron la capacidad de las IES para responder a las necesidades del sistema de educación superior, también se convirtió en una de las razones para justificar la mercantilización de la educación, lucro que se evidenció en la apertura de universidades de garaje, extensiones sin estudios previos, que acompañado de la inoperancia de los organismos de control debido al secuestro de sus funciones -considerando que los miembros tanto del CONUEP como del CONESUP estaban conformados

por rectores de las mismas universidades, siendo juez y parte del sistema- llevaron al caos, a la descomposición de la educación pública y a la mediocridad de la privada.

La privatización y mercantilización de la oferta académica se traduce en la deslegitimación de la educación como bien público, el abandono del Estado permitió que en un lapso de 14 años (desde 1992 hasta el 2006) se crearan 45 universidades, sin un estudio de pertinencia, sin ningún tipo de planificación y mucho menos guiadas por políticas de calidad. Para el 2012, cuando se realiza la evaluación de las universidades, en el país funcionaban 71 IES (según CONESUP, 28 son públicas, 9 son privadas cofinanciadas, y 34 privadas autofinanciadas), lo que evidencia que en los último tres quinquenios la apertura se incrementó en un 273%.

La inestabilidad política influyó significativamente en este escenario nefasto, el Congreso Nacional era el ente encargado de aprobar el proyecto de universidad, pero debido a la inestabilidad partidista y la ausencia de mayorías, autorizar universidades estaba atravesado por pactos y acuerdos de las élites, que además de invertir en un negocio rentable les permitía a muchos congresistas asegurar su retiro, y en las provincias movilizar votos.

Esta característica clientelar posicionó a los promotores (congresistas) como referentes locales, de hecho, la mayoría de las universidades regionales (de provincia) al momento de la evaluación se ubicaron en la categoría “E”, que a pesar de ser de mala calidad eran IES de élite, en donde los estudiantes además de cursar una carrera generaban contactos.

Siendo el lucro la característica esencial de la universidad privada, la pertinencia de la oferta era irrelevante, es así que se a pesar de ampliarse a todo el territorio, Quito continuó siendo un punto de atracción de la inversión en educación, aglutinando a 18 de las 45 universidades de última creación, que posteriormente significó 7 de las 14 universidades cerradas por falta de calidad.

A breves rasgos, se evidencia que el sistema de educación superior para el 2008, año en el que se redefine la educación, estaba viciado de procesos corruptos y vaciado de sentido, sin rumbo ni norte; es entonces, tal vez en un punto insostenible que la educación superior al igual que otros servicios retoman su carácter público y se plasma en la Carta Magna del Ecuador, obligando a las universidades, sus promotores y miembros del sistema a dar un giro completo que se articule a la visión de un nuevo país.



### **3.2. Articulación de la política pública de educación superior**

El interés en mejorar la calidad de la educación no fue fortuito, revela la necesidad de cambio del sistema que se recoge oportunamente en el proyecto político de la Revolución Ciudadana, y se plasma de manera jerárquica en la Constitución de la República del Ecuador (2008), y de manera clara en el artículo 351 se establece que

el sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 351).

En ese momento la Ley Orgánica de Educación Superior (2000) se encontraba en discusión, pues era preciso reformarla conforme a los cambios estructurales que ya se debatían e incorporaban en la Constituyente.

No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (SENPLADES 2007), que constituyó una hoja de ruta de planificación del Estado, abandonó la visión a corto plazo que hasta ese momento caracterizó a las políticas públicas, y se centra en la planificación del quehacer del gobierno, a través de cinco ejes o llamadas revoluciones: 1) la revolución constitucional y democrática; 2) la revolución ética; 3) la revolución económica y productiva; 4) la revolución social y, 5) la revolución por la dignidad.

En el eje de 4 de revolución social, se incluye a la educación como uno de los derechos fundamentales del ciudadano, y como parte de una política social permitirá a los ecuatorianos acceder a más y mejores oportunidades en el ámbito económico y social que fortalezca las capacidades de las personas como individuos o grupos, para que ejerzan su derecho a una vida digna, y libre libertad para escoger por su propio desarrollo (SENPLADES 2007).

Finalmente, y con algo de retraso el 12 de octubre de 2010, se emite la Ley Orgánica de Educación Superior que recoge de manera más específica lo establecido en la Constitución, así como los anhelos de varios actores sobre reconstruir un sistema de educación superior, que en las dos últimas décadas perdió su sentido y se convirtió en una grandiosa oportunidad de negocio.

Con ello, se cierra el ensamble de la normativa primaria que debe construir y preservar la educación superior con calidad en el país.

### **3.3. La evaluación de SES, el resultado de una política pública bien acoplada**

En el 2008 la Asamblea Constituyente de Montecristi redefine al sistema de educación superior y establece a la educación como un bien público, plasmando en la Constitución los principios del SES. A esta nueva visión sobre la educación, se emitió el Decreto Legislativo 14/2008, que, entre otras acciones, resuelve el cierre inmediato de la Universidades Cooperativa de Colombia por venta de títulos, además encargó a los entes reguladores emitir informes sobre el estado actual de las universidades y el sistema de educación superior.

Al CONESUP le solicita establecer la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control, y al CONEA le requiere un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento.

El informe del CONESUP presentó inconvenientes desde su inicio, con entrega tardía y problemas metodológicos, quedando relegado y siendo poco útil. El CONEA presentó un documento de 194 páginas sobre la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas, y 123 páginas sobre institutos superiores técnicos y tecnológicos, que determinaron el rumbo del sistema.

En la página 1 del extracto del informe “Decreto Legislativo 14/2008, sobre el sistema se menciona lo siguiente:

La universidad ecuatoriana se evidencia, a lo largo de este informe, como un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica, brechas que, a su vez, expresan múltiples fenómenos:

Una polarización de conceptos y prácticas de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como, la conformación de su planta docente, el acceso y permanencia de sus estudiantes y, de manera sustantiva, el Ser de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología;

Un conjunto universitario en transición, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibe fuertes asimetrías tecnológicas;

Una universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos (v.gr, el cogobierno) como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario (Decreto Legislativo 1482008, 1).

En suma, esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior (¿derecho o mercancía?), de lo que significa el/la estudiante (¿ciudadano o cliente?) y la misma universidad (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada ausencia de una política pública, orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad”.

Uno de los aportes más significativos del informe de evaluación, tiene que ver con las 5 categorías en las que se encasillaron a las universidades según su desempeño, siendo la categoría “A” la mejor puntuada y la “E” la que más compromete la calidad de la educación. Finalmente, el informe recomienda el cierre de las 26 universidades, que se ubicaron en la última categoría.

En el 2010 la Asamblea Nacional retoma el debate sobre la educación superior, que fue uno de los más disputados dentro y fuera del legislativo, y culmina con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior LOES, la cual no solo mantiene la gratuidad de la educación superior y asegura a calidad de la educación a través de la regulación del Estado, sino que se observa claramente la articulación que se da con la planificación macro del Estado, se alinea a las metas de desarrollo local y nacional.

Con la nueva LOES se crean tres instituciones dedicadas a planificar, regular y evaluar el Sistema de Educación Superior y su política pública:

**Tabla 3.1. Instituciones que regulan el sistema de educación superior**

Institución a la que reemplaza	Nueva institución	Objetivo
Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)	Consejo de Educación Superior (CES)	Expide normativas y reglamentos para regulatorios, sanciona las ilegalidades y aprueba la apertura de carreras y programas.
Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA)	Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)	Evalúa, acredita y categoriza a las universidades y carreras; también certifica un número importante de profesiones, a través de exámenes habilitantes.
-	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencias y Tecnología (SENESCYT)	Emite la política pública de educación superior.

*Fuente:* LOES (2010).

En función de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la LOES, se le encarga al CEAACES la evaluación de las 26 universidades categoría “E”, que debía realizarse en 18 meses una vez expedida la Ley, es decir hasta el 12 abril de 2012, con la condición de que las IES que no aprueben la evaluación, sean suspendidas.

### **3.4. Redes de actores del proceso de evaluación de las universidades**

Evaluar a las universidades para determinar el estado actual y real del sistema de educación superior no fue tarea fácil, mucho menos su depuración y la elaboración de la nueva LOES. Existió una fuerte oposición de varios personajes que se sintieron afectados; por ello, es pertinente comprender cómo se articula la red de actores del proceso de evaluación, antes de continuar con su especificidad.

La depuración de las universidades y escuelas politécnicas del sistema de educación superior a cargo del CEAACES, inicia con la expedición de LOES en el año 2010, con fuertes cuestionamientos por parte del representante del CONESUP, Dr. Gustavo Vega, quien mediante Oficio No. 895- CONESUP.PR. 2009, de 14 de septiembre de 2009, se dirige a Alberto Acosta,

como Ex Presidente de la Asamblea Constituyente, y menciona que en un trabajo conjunto con académicos designados por el Rector de la Universidad Central del Ecuador se elaboró una propuesta borrador de la Ley, que sintetiza el trabajo de un taller nacional y 5 regionales, documento que debería ser tomado con seriedad, pues considera -así lo manifiesta en el punto 4- que “El anteproyecto de SENPLADES no se ciñe al marco constitucional, la Constitución dispone en su Art. 353 cuales son los organismos que rigen el sistema de educación superior: dos organismos públicos. No establece que el sistema debe estar regido por el Ejecutivo. La creación de una Secretaría Técnica designada por el presidente de la República para dirigir el sistema contraviene la norma constitucional citada”.

En concordancia con esta postura, según dicha carta abierta del CONESUP, Arturo Villavicencio, presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación - CONEA, se dirige al secretario nacional de Planificación, el 22 de julio de 2009, indicando que “la solución no está en la creación de una Secretaría Técnica dependiente del Ejecutivo como un súper órgano rector del sistema”.

De lo citado, se desprende claramente que la principal crítica a la propuesta de Ley radicó en la amenaza que significaba la Secretaría Técnica delegada por el presidente de la República, en el ejercicio pleno de la autonomía responsable de las instituciones de educación superior, temiendo que la independencia ideológica y política de las universidades se vea afectado por la injerencia de ejecutivo.

A continuación, se presenta una matriz con el mapeo de los actores que influyeron de una u otra forma en la aprobación de la Ley en el 2010, quienes fueron rastreados a partir de la revisión de la prensa escrita desde enero hasta octubre de 2010.

**Tabla 3.2. Actores que influyeron en el proceso de aprobación de la LOES 2010**

Actor	Institución/cargo	Ideas programáticas
Arturo Villavicencio	Presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA)	
Gustavo Vega	Consejo Nacional de Educación Superior	El centro del debate es la creación de la Secretaría Nacional de Educación

		Superior, que tendría funciones de rectoría y de coordinación.
René Ramírez	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	Se busca con el proyecto de ley es recuperar para el Estado la elaboración de una política pública.
Alberto Acosta	Presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi (desde 30/11/ 2007 hasta 27/06/2008)	
Carlos Cedeño	Asamblea de la Universidad Ecuatoriana	Aspiran a un cambio con calidad y pertinencia, pero manteniendo el principio de autonomía, tan esencial para el sistema universitario.
Carlos Torres	Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE, sede Quito).	Solicitan que haya una elección y no una designación de decanos. El nuevo estatuto, que entró en vigencia hace tres meses, logró que existiera la votación universal para elegir a las autoridades de las facultades. Con la LOES se anula esta medida.
Ernesto Álvarez	Presidente de la Federación de Profesores de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas	
Samuel Valdivieso	Federación Nacional de Trabajadores Universitarios y Politécnicos del Ecuador	Reclaman participación de los empleados en el cogobierno.
Eduardo Betancourt	Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador (FEPE)	Defienden la autonomía de las universidades, están en contra de la creación de la Secretaría Técnica.
Diego Torres	Federación de Escuelas Politécnicas de Manabí	
Franklin Castillo	Presidente de la Federación de Institutos Superiores Públicos y Pedagógicos	Los institutos deberían ser regidos por el nuevo Consejo de Educación Superior, y no por la Secretaría Técnica, “lo que significa que se pierde esa autonomía”.

Joaquín Hernández	Director ejecutivo de la Corporación de las Universidades Particulares	Les preocupa que el proyecto pretenda convertirlas en públicas.
Antonio Arregui	Presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE)	Exigió que se respete la libertad de los estudiantes de elegir una universidad con principios católicos, y pide que se mantenga la autonomía de las universidades ecuatorianas.
Julio Terán	Presidente de Universidades Católicas del Mundo y Obispo de Guaranda	La autonomía universitaria es indispensable para el diseño del currículo educativo.
<b>Universidades y escuelas politécnicas</b>		
Joaquín Hernández	Vicerrector de postgrado de la Universidad Espíritu Santo	El proyecto pretende restarles autonomía al intentar controlar los valores que se cobran en estos centros de estudios superiores.
Víctor Granda	Procurador de la Universidad Central	La Secretaría Técnica tendrá atribuciones de ministerio de Estado. De esta manera “asume las potestades operativas que tenían las universidades y escuelas politécnicas”.
Édgar Samaniego	Rector de la Universidad Central del Ecuador	Rechazó las funciones de la Secretaría de Educación Superior.
Alejandro Rivadeneira	Rector de la Universidad de los Hemisferios	Mencionó que “se pretende estrangular económicamente a la universidad particular”
Carlos Larreátegui	Rector de la Universidad de las Américas	Su preocupación radica en la creación de la Secretaría Nacional de Educación Superior, que aparentemente regulará y controlará el SES, eso le quitaría autonomía a la administración de las universidades. Existen muchas violaciones constitucionales en
Alfonso Espinosa	Rector de la Escuela Politécnica Nacional	
Carlos Cedeño	Rector de la Universidad de Guayaquil	
Mario Jaramillo	Rector de la Universidad del Azuay	

Enrique Ayala Mora	Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar	el veto a la Ley de Educación Superior.
Carlos Montúfar	Presidente de la Universidad San Francisco de Quito	
Jorge N. Muñoz	Presidente del Consejo de la U. del Pacífico de Guayaquil.	
Raúl Abad	Presidente de la Comisión de Educación	

*Fuente:* Información recopilada durante la revisión documental.

De la documentación revisada, se hallaron 24 actores recurrentes que representan a 26 instituciones, todas vinculadas a la educación superior: entre federaciones, asociaciones, universidades y organismo estatales, que mantuvieron una línea argumental similar durante el proceso de acercamiento y construcción de una propuesta de Ley.

Sus argumentos, como bien lo menciona Berman (1998), se refieren a la existencia de ideas que pueden convertirse en causal, que tienen un rol determinante en los resultados de las políticas.

A su vez, Kisby (2007), a partir del modelo dialéctico de Marsh y Smith, construye un marco que enfatiza en las creencias programáticas que mueven a los actores miembros de la red de política, la misma que constituye la variable intermedia y el resultado político se ubica como variable independiente.

Aquello es posible evidenciar en el discurso articulado que manejan los Rectores de las universidades, sobre todo en la crítica que realizan al rol de la Secretaría Nacional de Educación Superior, que aparentemente regulará y controlará el SES. También, promueven la idea de que la Ley atenta a la autonomía universitaria en la medida que el Estado quiere sobre regular el sistema.

Otra de las consignas con fuerte eco, abanderada por las universidades privadas y sus asociaciones, estuvo relacionada con el porcentaje de recursos asignado a becas y el control de los valores correspondiente a la oferta académica. Argumentaron que el proyecto pretende restarles autonomía al intentar controlar los valores que se cobran en este tipo de centros de estudios superiores, lo que demuestra que ciertas ideas son dominantes por el predominio de los



intereses particulares, en este caso las IES autofinanciadas temían perder la capacidad de establecer el costo de sus carreras y programas.

Gustavo Vega, entonces Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior, fue un duro crítico del proyecto de Ley, sostuvo y replicó constantemente entre los colegas que “no es legítimo que sea SENPLADES la que trata de imponer un texto a espaldas del sistema nacional de educación superior que debió ser consultado como legítimo interlocutor por conocer la problemática a fondo” (CONESUP 2009, 3); señala continuamente que SENPLADES no tienen la competencia de redactar la Ley, pues no solo que no es parte del sistema de educación superior sino que no es imparcial, responde a los intereses del ejecutivo. Argumento que de alguna manera evidencia que gran parte de la política es elaborada por grupos reducidos de actores que están íntimamente relacionados (Marsh y Smith 2001).

Aunque rastrear la red de actores entorno a la LOES no es el objetivo principal de este trabajo, permite conocer el posicionamiento de los temas y las agendas de los actores del SES, lo que ayuda a identificar la red respecto a la evaluación y depuración de las universidades de categoría “E”.

Es así, que en la revisión documental de prensa escrita, de junio del 2008 a diciembre de 2009, período en el cual se evalúan a las universidades, no se encuentran posiciones contrarias a lo establecido en el Mandato 14; por el contrario, se percibe un acuerdo tácito de los actores directos, los rectores de las universidades, por mencionar a uno de ellos y tal vez de los más influyentes en la época, el Dr. Enrique Ayala Mora, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, quien en varias entrevistas menciona que “si no se las evalúa, las instituciones superiores del país no tendrán un referente para cumplir mejor su misión. Y la crisis de calidad que afrontamos se volvería crónica. Por eso es importante impulsar las iniciativas de evaluación que están en marcha”, con ello precisa que la iniciativa es respaldada.

Para Kisby (2007), las ideas en algunos escenarios influyen independientemente en los resultados de la política, trascendiendo los intereses particulares, lo que es claro en el contexto que hoy se analiza, pues la realidad del 2007 refiere a un sistema de educación superior desarticulado, con universidades que mercantizaron la educación y por ende arriesgaron la calidad. En ese sentido, los intereses particulares incluso de las universidades que eran conscientes de su grave situación no se pronunciaron en contra del proceso de evaluación y respaldaron su fin último.

El 3 de diciembre del 2009, en un artículo de prensa del diario *El Comercio* titulado “La Universidad en la mira (3)”, se observa claramente que sobre la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas, requerida al CONEA a través del Decreto Legislativo 14/2008, hay una respuesta positiva, por ejemplo: el columnista manifiesta que

según el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (Conea), 26 de las 68 universidades deben ser eliminadas. De concretarse, se habría dado un paso de trascendencia como medida de depuración del sistema de educación superior. La categorización de los centros de educación superior realizada por el Conea, un verdadero acierto, como paso inicial (El Comercio 2009, párr. 4).

En este caso del diario *El Comercio*, se aprecia que la evaluación de las IES no generó mayor inconveniente, más bien se percibe que la mayoría de los actores del sistema están de acuerdo y coinciden con la necesidad de conocer el estado real de las IES.

El 27 de noviembre de 2009, Arturo Villavicencio, presidente del CONEA, presentó ante los miembros de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, el informe de evaluación de las universidades, el cual se entregó de manera formal a la Asamblea Nacional el 04 de noviembre del mismo año.

Al documento los asambleístas Jorge Escala y César Rodríguez le hicieron cuestionamientos y críticas, este último salió de sala señalando que no existen los respaldos técnicos y de evaluación. Aquel fue uno de los incidentes más importantes registrados en contra de la evaluación, el cual no generó eventos conexos.

## **Conclusiones**

El cierre de 14 universidades por falta de calidad y ubicadas en la categoría “E”, significó el fin de un era de mercantilización de la educación y del lucro descarado de las universidades por vender carreras y programas; y, por otro lado, fue el inicio de una nueva realidad para el SES, que implicó la depuración del sistema y su regulación por parte del Estado, pero con el compromiso de unas IES y la obligación de otras, por trabajar en mejorar las condiciones y la calidad de la educación superior en el país.

Este cambio de paradigma fue posible gracias a la articulación jerarquizada de los distintos instrumentos de regulación y gestión del Estado, es decir, el interés por rescatar la educación fue prevista desde la Constitución del 2008, aterrizada de manera específica en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 y prevista en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo y posteriormente de buen vivir, desde el 2007.

Enfrentar a un sistema desmantelado y viciado requirió de buenas intenciones, de un plan de gobierno y principalmente de la voluntad política para ejecutarlo, elemento determinante con el que una Asamblea Constituyente contaba, además del respaldo de gran parte de la sociedad civil y principalmente de los actores del sistema; es por ello, que llevar a cabo un proyecto tan ambicioso como la evaluación y posterior depuración del SES fue posible.

Al ser la calidad un aspecto definitorio para el sistema de educación superior se incluye en la LOES como un principio que debe ser garantizado y alcanzado por las universidades, mediante la acreditación mandatoria y no como un accesorio discrecional. La calidad es una característica intrínseca de un proceso que busca la democratización, en este caso de la educación, que no solo debe ser un derecho para todos, sino gratuita. Por tanto, la calidad no es una decisión facultativa, es un requisito de funcionamiento para las IES.

La política pública de rescate y depuración de la educación superior cierra su círculo con la aprobación de la Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas Definitivamente por el CEAACES, y Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior, expedida el 30 de diciembre de 2016. Con esta normativa las 13 universidades suspendidas por falta de calidad deben ser extintas en un plazo de 60 días.

Esta última acción, que tomó 8 años, muestra claramente que la política pública cumple con un ciclo, inició con un diagnóstico bastante completo elaborado por el CONEA, con los resultados y la participación de diversos actores y redes la política específica, se diseñó y elaboró la Ley Orgánica de Educación Superior en el 2010; y, al cabo de un proceso largo de ejecución, cierre y atención de las responsabilidades con los estudiantes de las universidades suspendidas, finalmente se aprueba su extinción, lo que se podría traducir en la evaluación de un proceso de 8 años de una política pública de mejoramiento de la educación superior.

Esta fase de “evaluación” actualmente se enfrenta a un cuestionamiento de varios frentes, pero principalmente de las máximas autoridades de las instituciones de educación superior y sus promotores, quienes consideran que la sobre regulación que han experimentado durante estos años, ha generado un retroceso en la autonomía y la pérdida de control en la toma de decisiones sobre varios aspectos académicos, relacionado con la categorización.

La reforma a la LOES, se concreta en agosto de 2018, y recoge las principales demandas de los grupos que reclaman mayor apertura. Es así, que logran incluir el Consejo de Regentes, que está conformado precisamente por los promotores, quienes deberán aprobar la planificación estratégica de la IES, elegir al rector o vicerrector, adicionalmente, podrán pedir justificadamente al CES, la remoción de las autoridades.

Además, y sin duda una de las reformas más importantes, que justamente denotan el rechazo que de una u otra forma tuvieron las universidades y escuelas politécnicas a la evaluación, es el cambio el reemplazo del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (Ceaaces) por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad (Caces), lo que significó también la eliminación de las categorías de universidades.

En definitiva, el sistema de educación superior sin duda debe responder a los cambios del entorno social, político, económico, cultura y externo, y evidentemente a las demandas que los actores tienen frente a su funcionamiento y a los ajustes que consideran son imperiosos. Ahora bien, estos requerimientos no siempre responden a un bien común, como lo hemos demostrado a lo largo de esta investigación, lastimosamente están articulados a intereses de ciertos grupos de poder que han visto mermado el control sobre esta empresa –que no guste o no resulta así- llamada educación, y con urgencia reclaman y luchan por espacios de libre accionar, o conocida como autonomía responsable.

## Referencias

- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brunner, José. 2007. *Universidad y sociedad en América Latina*. Veracruz: Universidad Veracruzana. <https://lc.cx/OIoYZV>
- Cevallos, Carlos. 2016. “Calidad de la educación e índices de gestión en relación con el presupuesto de las universidades del Ecuador en el año 2015”. *Universidad y Sociedad* 8 (2): 210-217. [https://lc.cx/\\_SiG14](https://lc.cx/_SiG14)
- Cohen, Michael, James March y James Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25. <https://lc.cx/teZDNe>
- CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). 2009a. “Evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”, 4 de noviembre. <https://lc.cx/kXBR4r>
- 2009b. *Informe de evaluación de la educación superior*. Quito: CONEA.
- CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior). 2009. “Carta dirigida a Alberto Acosta, como expresidente de la Asamblea Constituyente”, 14 de septiembre. <https://lc.cx/NDRXTd>
- CONUEP (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas). 1992. “Evaluación de la situación actual y perspectivas para el corto y mediano plazos de las universidades y escuelas politécnicas”. <https://lc.cx/wge9L->
- Crozier, Michel. 1974. *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Decreto Legislativo 14/2008. Mandato Constituyente 14 deroga Ley Universidad Cooperativa Colombia. Registro Oficial Suplemento 393, 31 de julio. <https://lc.cx/4PPAeq>
- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *La universidad en el siglo XXI: por una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. La Paz: Plural Editores. [https://lc.cx/x7o\\_wv](https://lc.cx/x7o_wv)
- Eguiguren, Carmen. 2017. “La autonomía universitaria en Ecuador tras una década de la Revolución Ciudadana”. *Revista de Derecho UNED* 21: 293-324. [https://lc.cx/\\_fz\\_4e](https://lc.cx/_fz_4e)
- El Comercio*. 2009. “La universidad en la mira (3)”, 3 de diciembre. <https://lc.cx/gFBOiX>
- Evans, Mark. 2001. “Understanding dialectics in policy network analysis”. *Political Studies* 49 (3): 542-550. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00326>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ganga, Francisco, y Silvia Maluk. 2017. “Análisis descriptivo del gobierno universitario ecuatoriano: una mirada desde los cambios legislativos”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 19 (2): 22-37. <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.2.866>

- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". En *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, editado por Peter Haas, 21-46. Carolina del Sur: University of South Carolina Press.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296. <https://lc.cx/mlF-qk>
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343>.
- Heclo, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". <https://lc.cx/7eCW62>
- Hjern, Benny, y David Porter. 1993. "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis". En *The Policy Process: A Reader*, editado por Michael Hill, 248-265. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- Jobert, Bruno, y Pierre Muller. 1987. *L'État en action*. París: PUF.
- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jordan, Grant. 1990. "Sub-governments, Policy Communities and Networks, Refilling the old bottles?". *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 317-337. <https://doi.org/10.1177/0951692890002003004>
- Jordan, Grant, y Klaus Schubert. 1992. "A Preliminar/ Ordering of Policy Network Labels". *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00286.x>
- Kingdon, John. W. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Kisby, Ben 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". *Policy Studies* 28 (1): 71-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En *Sociology and the public agenda*, editado por William Wilson, 52-67. Londres: Sage.
- Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, Harold. 1951. "The Policy Orientation". En *The Policy Sciences*, editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell, 121-138. Reedwood City: Stanford University Press.
- Levy, Daniel. 1995. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas. 2016. Registro Oficial Suplemento 913, 30 de diciembre. <https://lc.cx/yX2W4Q>
- Long, Guillaume, Lucas Pacheco, Gina Chávez, Claudia Ballas, María Luisa Granda, Kuis Martínez, Enrique Santos y Ramiro Yerovi. 2013. "Suspendida por falta de calidad" el cierre de 14 universidades en Ecuador. Quito: CEAACES. <https://lc.cx/WZlgNh>
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 60-79. Londres: Palgrave MacMillan.

- March, James, Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- 1997. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica
- Marsh, David, y Roderick Rhodes. 1992. "Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches". En *Policy Networks in British Government*, editado por David Marsh y Roderick Rhodes, 1-26. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political Studies* 48 (1): 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Mény, Yves, y Jean Claude Thoenig. 1989. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Minteguiga, Analía. 2010. "Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente". En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, coordinado por René Ramírez, 81-123. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Minteguiga, Analía, y René Ramírez. 2007. "¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad". *Ecuador Debate* 70: 107-128. <https://lc.cx/vkK6K3>
- Molina, José Luis. 2001. *El análisis de redes social: una introducción*. Barcelona: Bellaterra.
- Molina, José Luis, Juan Muñoz y Philippe Losego. 2000. "Red y realidad: aproximación al análisis de las redes científicas". Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Psicología Social. Oviedo, 26, 27, 28 y 29 de septiembre.
- Mondragón, Jaione. 2002 "La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicaciones de diferentes instrumentos de evaluación". En *La evaluación de la acción y las políticas públicas*, compilado por Rafael Bañón, 3-13. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Muller, Pierr. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, Pierre, e Yves Surel. 1998. *El análisis de las políticas públicas*. París: Montchrestien.
- Naranjo López, Galo. 2016. "Evaluación-acreditación de la educación superior en el Ecuador, metaevaluación y gestión académica de calidad". Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. <https://lc.cx/2qoC2o>
- Pacheco, Lucas. 2011. "Evolución histórica de la universidad en el Ecuador: 1603-2010". En *Historia de la universidad en el Ecuador: sus principales hitos*, 11-36. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://lc.cx/rIUhd>
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1964. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 2008. "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38. <https://lc.cx/MT-b4H>
- PUCE (Pontificia Universidad Católica del Ecuador). 2011. *Historia de la universidad en el Ecuador: sus principales hitos*. Quito: PUCE. <https://lc.cx/rIUhcd>
- Ramírez, René. 2010. "Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006 (disputa teórico/práctica y política de la gratuidad de la educación universitaria)". En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, coordinado por René Ramírez, 27-56. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <https://lc.cx/ljsK3d>
- 2013. *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*. Quito: SENESCYT.
- Rhodes, Raw. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rodríguez, Josep A. 1995. *Análisis estructural y de redes*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Roth Deubel, André-Noël, ed. 2010. *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Sabatier, Paul, y Hank Jenkins-Smith. 1993. "The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners". En *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, editado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, 211-246. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1988. "An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein". *Policy Science* 21: 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sandstrom, Annica, y Lars Carlsson. 2008. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance". *The Policy of Studies Journal* 36 (4): 497-524. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>
- Sanz Menéndez, Luis. 2001. "Indicadores relacionales y redes sociales en el estudio de los efectos de las políticas de ciencia y tecnología". Documento de Trabajo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. <https://lc.cx/BHjkpo>
- 2003. "Análisis de redes sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. <https://lc.cx/m2fru4>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES. <https://lc.cx/BkxLOC>
- Simon, Herbert. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice". *Quarterly Journal of Economics* 69 (1): 99-118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Smith, Martin. 1993. *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33: 41-65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1942>



- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1986. *The social relevance of science and technology education*. París: UNESCO.
- Villavicencio, Arturo. 2012. *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento*. Quito: IAEN.
- 2013a. “De la universidad funcional a la universidad de la razón”. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://lc.cx/Eq2jrW>
- 2013b. “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”. <https://lc.cx/O9OutV>
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 1994. *Social network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.