

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

FALLA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA  
EDUCACIÓN SUPERIOR, PERIODO 2012 - 2022

Galarza Coronel Katherine Xiomara

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Albuja Echeverría Wilson Santiago, Vasquez Muglisa Katherine Tatiana

Quito, noviembre de 2024

## **Dedicatoria**

A Dios por darme la sabiduría y fuerza necesaria para seguir adelante. A mis padres por ser una guía y estar siempre conmigo dándome las fuerzas necesarias para continuar. A mi familia por apoyarme en continuar con mis estudios y apoyar mis sueños.

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	<b>9</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>10</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Marco teórico metodológico</b> .....	<b>14</b>
1.1 ¿Qué entendemos por políticas públicas?.....	14
1.2 Enfoques y corrientes de políticas públicas.....	16
1.3 Redes de políticas.....	19
1.4 La falla de implementación de una política pública .....	23
1.4.1 Implementación de una política pública .....	23
1.4.2 ¿Por qué falla la implementación de una política pública?.....	24
1.5 Metodología .....	27
1.5.1 Estudio de caso .....	27
1.5.2 Técnicas de recolección de datos.....	29
1.5.3 Análisis de datos.....	31
<b>Capítulo 2. Política pública de acceso a la educación superior</b> .....	<b>33</b>
2.1 La política de acceso a la educación superior en el mundo en el nuevo siglo.....	33
2.2 Inicios de la transformación del proceso de acceso a la educación superior en Ecuador .....	35
2.3 Análisis del examen de acceso a la educación superior .....	36
2.4 Redes de política en el acceso a la educación superior periodo 1998 – 2007 .....	37
<b>Capítulo 3. Examen de acceso a la educación superior y número de cupos ofertados....</b>	<b>40</b>
3.1 Una nueva era para la política de acceso a la educación superior .....	40
3.2 Examen de acceso a la educación superior.....	42
3.2.1 ¿Cómo cambio el examen de admisión durante el periodo 2012 - 2022? .....	43

3.3 Presupuesto: ¿Alcanza para el incremento de cupos?.....	47
3.4 Enfoque de redes en la implementación de la política de acceso a la educación superior .....	54
<b>Capítulo 4. Falla de implementación de la política de acceso a la educación superior ...</b>	<b>59</b>
4.1 Cambios en la implementación de la política de acceso a la educación superior.....	59
4.2 ¿De qué manera influyeron los instrumentos de política en la falla de implementación? .....	62
4.3 Análisis de redes .....	63
4.3.1 Datos generales.....	64
4.3.2 Comparación entre redes .....	65
4.3.3 Ideas programáticas en la red de acceso a la educación superior .....	67
4.4 Comprobación de hipótesis .....	69
<b>Conclusiones .....</b>	<b>71</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>76</b>

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

Gráfico 1.1 Modelo dialéctico de Marsh y Smith .....	23
Gráfico 1.2 Falla de implementación .....	26
Gráfico 1.3 Tipos de estudio de caso.....	28
Gráfico 1.4 Ventajas y limitantes de la revisión documental .....	30
Gráfico 2.1 Redes de política en acceso a la educación superior 1998 – 2007 .....	39
Gráfico 3.1 Postulaciones ENES.....	45
Gráfico 3.2 Postulaciones Ser Bachiller .....	46
Gráfico 3.3 Postulaciones Transformar .....	47
Gráfico 3.4 Presupuesto Anual IES.....	51
Gráfico 3.5 Cupos ofertados en Guayas .....	52
Gráfico 3.6 Cupos ofertados en Pichincha.....	52
Gráfico 3.7 Cupos ofertados en Manabí.....	53
Gráfico 3.8 Cupos ofertados en Los Ríos.....	53
Gráfico 3.9 Cupos ofertados en Azuay.....	54
Gráfico 3.10 Red de actores 2012 - 2022 .....	58
Gráfico 4.1 Comparación entre las variables .....	62
Gráfico 4.2 Porcentaje de categorización de actores dentro de la red.....	65
Gráfico 4.3 Comparación de la red de implementación de la política de acceso a la educación superior durante los periodos 1998 – 2007 y 2012 - 2022.....	67

### Tablas

Tabla 1.4 Instrumentos de la revisión documental.....	30
Tabla 3.1 Presupuesto Anual IES.....	50

Tabla 3.2 Categorización de actores.....	55
Tabla 4.1 Comparación entre variables .....	61

## **Lista de abreviaturas y siglas**

**BGU:** Bachillerato General Unificado

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

**CES:** Consejo de Educación Superior

**CNUEP:** Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas

**ENES:** Examen Nacional de Educación Superior

**FEPUPE:** Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador

**FEUE:** Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador

**FOPEDEUPO:** Fondo Permanente para el Desarrollo Universitario y Politécnico

**IES:** Instituciones de Educación Superior

**INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

**INEVAL:** Instituto Nacional de Evaluación Educativa

**LOES:** Ley Orgánica de Educación Superior

**PGE:** Presupuesto General del Estado

**SENESCYT:** Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

**SENPLADES:** Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

**SNNA:** Sistema Nacional de Nivelación y Admisión

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

Yo, Katherine Xiomara Galarza Coronel, autora de la tesis titulada “Falla de implementación de la política pública de acceso a la educación superior, periodo 2012 – 2022”, 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, noviembre del 2024



---

Firma

Katherine Xiomara Galarza Coronel

## **Resumen**

La política de educación superior se implementó para incrementar el acceso y fortalecimiento del sistema de educación superior universitaria, técnica y tecnológica, con criterios de calidad, inclusión, pertinencia y democracia. La realización de una prueba estandarizada para que todos los postulantes tengan las mismas oportunidades era una idea meritocrática; sin embargo, las distintas realidades educativas que se viven en el país provocaron que muchos jóvenes no obtuvieran el puntaje adecuado para obtener un cupo.

Además, se debe mencionar el número de cupos ofertados por las universidades y tecnológicos que deben ser superior al número de postulantes, un punto que no se cumple lo que ocasiona que muchos jóvenes no logren estudiar y tengan que repetir el examen.

Partiendo desde esta información se planteo el objetivo general de la investigación, analizar la manera en la cual el instrumento de política examen de evaluación y el número de cupos ofertados por la IES, inciden en la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior.

La hipótesis planteada es que la política de acceso a la educación superior falla al momento de su implementación debido a que el instrumento de política examen de evaluación y el número de cupos ofertados por las IES varían y no se estabilizan; además no toman en cuenta que los estudiantes tienen diversas aptitudes y conocimientos al momento de postular para una carrera universitaria o tecnológica.

Se realizó un análisis en el proceso de aplicación de la política de acceso a la educación superior en Ecuador para comparar los cambios durante el periodo 2012-2022; además, se aplicó el enfoque de redes de política para comprender la interrelación entre instrumento de política examen de evaluación y el número de cupos ofertados en la implementación de la política de acceso a la educación superior. Para finalizar se explicó la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior, afirmando la hipótesis planteada en el inicio de la investigación.

## **Agradecimientos**

A todas las personas que fueron un pilar fundamental durante esta etapa de mi vida, que ha sido muy difícil pero gracias a su comprensión y apoyo incondicional hicieron que este proceso sea de aprendizaje para mi etapa profesional.

## **Introducción**

Las políticas públicas son mecanismos que sirven para darle una solución a los problemas sociales, por esta razón al momento de su formulación e implementación se debe llevar paso a paso para evitar que en el futuro exista una falla. Para McConnell (2015) la falla de implementación de una política pública está relacionada con: incumplir los objetivos originales, no proporcionar beneficios que superen costos, un nulo apoyo de las partes interesadas, la insatisfacción de criterios que son altamente valorados en ese sector de políticas, el incumplimiento de estándares legales, y la inestabilidad de la situación actual.

Feldfeber y Andrade (2016) indican que en la mayoría de los países latinoamericanos las políticas públicas educativas han sido formuladas con el propósito de generar condiciones para materializar el derecho social a la educación, mediante la inclusión de principios como: gratuidad, laicismo o neutralidad religiosa, fomento de ciencia y tecnología e innovación, desarrollo de la cultura, entre otros; de manera que la educación superior contribuya a la construcción de soluciones para los problemas sociales de los países.

Como en muchas otras naciones de América Latina, en Ecuador la educación superior fue objetivo de la acción de los estados dictatoriales, y las restricciones presupuestarias.

Censurada durante los años 70, y sometida a menores presupuestos y una mayor matrícula durante los 80 y los 90 (Pacheco 2013), las pocas universidades se vieron en una situación cada vez más precaria.

En el año 2000 se empezaron a evidenciar cambios positivos, entre los que destacan: la ampliación de cobertura, a través de la creación de más Instituciones de Educación Superior o de oferta académica; la incorporación de grupos que históricamente fueron excluidos del sistema de educación; la implementación de mecanismos de admisión más eficientes; el perfeccionamiento docente, entre otros (Guevara 2020).

En base a datos de las encuestas de empleo, afirman que la tasa bruta de matrícula universitaria se incrementó del 20% al 27% entre 1999 y el 2006, mientras que en el 2014 llegó al 30%. Sin embargo, se debe considerar que en el país la matrícula neta y bruta cayó desde el 2012, aparentemente a partir de la implementación de la política de acceso a la educación superior (Cabrera, y otros 2017).

La educación superior es un tema relevante en todo Estado, es así que se implementan una serie de cambios para mejorar el proceso para el acceso a la Educación Superior. La igualdad, equidad e inclusión de esta política pública ha sido criticada a través de los años, por diversos

motivos desde la discriminación hacia las clases bajas en el ingreso a las instituciones de educación superior hasta el método de evaluaciones para poder ingresar a estas instituciones.

La política de educación superior en el Ecuador ha tenido un aumento de reformas para el Estado como la democratización, calidad, pertinencia y generación de conocimiento; por lo que se podría hablar de recuperar a la educación superior como un aspecto público donde las acciones del Gobierno buscan su financiación, sus estándares de calidad y el interés en la provisión de este servicio a la ciudadanía.

El sentido de estas reformas en la dimensión del acceso a la educación superior ha sido acatado a partir del marco de la igualdad de oportunidades, como base para el cumplimiento nodal del establecimiento de la ciudadanía y también se mencionó que la educación fortalece las capacidades no solo de los ciudadanos sino del país en torno a su desarrollo (Morales 2021).

### **Problema de estudio**

El acceso a la educación superior es una política pública planteada para lograr una igualdad de oportunidades, meritocracia, transparencia y el ingreso equitativo al momento de postular a las instituciones de educación superior (IES). A pesar que, se buscó la optimización del proceso a la educación superior para cubrir las necesidades de la población que busca acceder a las carreras que ofrecen las instituciones; se llevó un proceso que no era estático, sino que tenía un constante cambio en el diseño de pruebas y ofrecimiento de cupos.

Durante el periodo 2012 – 2022 se hicieron tres cambios a la prueba que daban los postulantes para obtener un cupo; estos cambios se enfocaron en la reducción de preguntas y la forma de calificar dicha prueba, y lo que de verdad necesitaba un cambio era el contenido de las preguntas, para las cuales un gran número de jóvenes no estaban preparados, en especial por la desigualdad en el nivel de educación primario y secundario.

Con respecto al número de cupos ofertados en cada periodo, este era menor al número de postulantes por semestre; esto ocasionaba que un grupo de jóvenes se quede sin estudiar y que tengan que rendir otra la vez la prueba. Al mencionar estos dos puntos se puede observar que el objetivo de la política no se lograba cumplir del todo; ya que, a pesar de los intentos por implementarla de forma correcta, no lograba cumplir con todas las demandas de los jóvenes.

El presente proyecto de investigación busca analizar la falla de implementación de la política pública de acceso a la educación superior (variable independiente) en función de la selección

del instrumento de política examen de ingreso y el número de cupos ofertados por las IES (variable dependiente), en Ecuador durante el periodo 2012-2022.

### **Hipótesis**

La política de acceso a la educación superior falla al momento de su implementación debido a que el instrumento examen de evaluación y el número de cupos ofertados por las IES varían y no se estabilizan; además no toman en cuenta que los estudiantes tienen diversas aptitudes y conocimientos al momento de postular para una carrera universitaria o tecnológica.

### **Objetivos**

#### **General:**

Analizar la manera en la cual el instrumento de política examen de evaluación y el número de cupos ofertados por la IES, inciden en la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior.

#### **Específicos:**

- Analizar el proceso de aplicación de la política de acceso a la educación superior en Ecuador para comparar los cambios durante el periodo 2012-2022.
- Aplicar el enfoque de redes de políticas para comprender el instrumento de política examen de ingreso y cupos ofertados y su interrelación en la implementación de la política.
- Explicar la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior en función al instrumento de política examen de ingreso y el número de cupos ofertados por las IES.

## **Capítulo 1. Marco teórico metodológico**

En el capítulo 1 se va a tratar sobre el marco teórico y la metodología que se va a utilizar para realizar la investigación. Se empezará por entender lo qué son las políticas públicas, ya que se tiene que tener en cuenta un breve concepto; luego se indicará cada una de sus corrientes indicando cada uno de sus autores.

El uso de redes de políticas desde el modelo dialéctico de Marsh y Smith generará la interpretación de la interrelación entre los actores que intervendrán en la red, en el siguiente apartado se especificará lo que es la implementación de una política y cuáles son los principales motivos, por el cual falla al momento de llevarla a cabo (implementación). Y en el último apartado se indicará la metodología que se utilizará, especificando el uso del estudio de caso; al determinar estos puntos a tratar, permitirá la realización del proceso de investigación; además, encontrar la respuesta a la pregunta de investigación propuesta, ¿por qué falló la implementación de la política de acceso a la educación superior?.

### **1.1 ¿Qué entendemos por políticas públicas?**

La política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, propuesto por autoridades públicas con la participación eventual de los actores, y encaminado a solucionar o prevenir las demandas determinadas por la ciudadanía. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Gavilanes 2009).

Es así, como las políticas públicas son un medio para que los problemas sociales que aquejan a los ciudadanos sean solucionados de manera eficaz y eficiente por las autoridades que están al mando. Partiendo de la idea de que son un medio, el diseño de dichas políticas deben seguir un hilo conductor para cumplir el objetivo de resolver los problemas sociales.

Pero una política pública no es una simple acción del gobierno como respuesta a una determinada problemática social; sino, es un proceso complejo capaz de articular una variedad de elementos, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos, instituciones y actores encaminados a solucionar una problemática con el propósito de cambiarla o conservarla (Tello 2018).

Como objetivo principal, las políticas públicas tienen que resolver una problemática que afecta o impacta negativamente a la sociedad como una totalidad, o parte de ella (Falconi 2021). Se tiene que considerar que una política pública puede resolver distintos problemas

sociales, Eslava Gómez (2010) indica que “las políticas públicas estén orientadas a resolver un problema que la demanda social identifica como prioritario” (117).

Al final, para la formulación de una política tienen que estar involucrados una variedad de actores en el proceso de implementación e impacto que debe tener una política pública (Falconi 2021).

El actor que tiene un mayor control sobre las políticas públicas es el Estado representado por los funcionarios públicos, además se encuentran involucrados actores no estatales, como la ciudadanía, entre otros (Falconi 2021). Desde el poder del Estado las políticas se legitiman a través de políticas pública; esto implica que el Estado define la regulación aplicable de una política en cada territorio, utilizando estrategias que se respaldan en normas jurídicas como la Constitución (Roth Deubel 2014).

Según Wilson (2018) las políticas públicas tienen una característica, es la formación de un vínculo entre gobierno sociedad; “por un lado se encuentra la intervención del Estado como ejecutor de una acción determinada y, por el otro, el reclamo de un grupo de ciudadanos frente a un problema social que requiere una solución” (35).

Problema social también se puede determinar como una necesidad social, en este término incluimos cada una de las necesidades que tiene la sociedad y que busca satisfacer por medio de la implementación de una política pública; las cuales pueden ser el acceso a la educación, violencia de género, un ineficiente sistema de salud pública, fallas en la seguridad social; son algunas de las necesidades que mencionamos que tienen la ciudadanía.

Estas necesidades sociales se las puede dividir en dos: necesidades demandadas y necesidades no demandadas. Graglia (2012) diferencia de esta manera para que al momento del diseño de la política sean consideradas para la solución de las distintas necesidades.

Las necesidades demandadas son las carencias sociales que busca la satisfacción de uno o más sectores, aquí se encuentran la seguridad, empleo, educación, salud y erradicación de la pobreza. Las necesidades no demandadas son las carencias sociales que no son mencionadas por la ciudadanía, pero son evidentes y se necesita una solución, como la preservación del medio ambiente, educación vial y prevención de enfermedades (Graglia 2012).

Ahora con respecto al proceso de formulación de una política pública, Roth indica que se presenta como un ciclo y contiene distintas etapas. Estas etapas se clasifican en: la definición del problema, construcción de la agenda, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y finaliza con la evaluación (Roth Deubel 2014, 25).

## 1.2 Enfoques y corrientes de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas tiene distintos enfoques y corrientes de análisis. Estas permiten evaluar de diferentes maneras las políticas para solucionar los problemas públicos.

Una de las corrientes es el enfoque secuencial, en un principio sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970). Tiene como idea principal que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos, resultados propios, y se influyen mutuamente (Amador 2017).

Por lo general, la política pública se presenta como un análisis que puede ser subdividido en varias etapas que, a su vez, se pueden estudiar separadamente (Roth Deubel 2021). Estas etapas son, por lo general y en este orden, la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y, finalmente, la evaluación.

Este enfoque permitió, sobre todo hasta los años 80, la realización de innumerables investigaciones especializadas en una u otra etapa específica o en todo el proceso, por entonces, era concebido como una sucesión de etapas (Roth Deubel 2021).

Entre las principales críticas al enfoque secuencial se encuentran: 1) no es una teoría causal debido a que no identifican factores causales dentro y entre las etapas; 2) la secuencia propuesta es poca precisa en términos descriptivos; 3) tiene una tendencia legalista y se basa en enfoque de arriba hacia abajo; y, 4) no toma en cuenta los ciclos múltiples de las políticas, ni sus interacciones (Sabatier 2007).

También se encuentra el neoconstitucionalismo histórico, el cual se centra en la necesidad de una retroalimentación del Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa, situándolo en el centro del análisis. Esta corriente busca conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios (Roth Deubel 2021).

Se caracteriza por su énfasis en el Estado como un complejo de instituciones que puede estructurar el carácter y los productos de los grupos en conflicto. Define instituciones como: procedimientos formales e informales, normas, rutinas y convenciones enraizadas en la estructura organizacional del Estado o la economía política (Pérez y Valencia 2004).

Las principales características de esta corriente son: 1) tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y conducta individual en términos amplios, 2) enfatiza las asimetrías de

poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones y, 3) tiende a enfatizar el “path dependence” y las consecuencias no intencionales en el desarrollo institucional (Pérez y Valencia 2004).

Buchanan en 1987 propone la llamada Teoría de la Elección Pública, la cual resulta importante para comprender diversos fenómenos políticos y jurídicos que se dan en la realidad. Asimismo, permite entender la razón por la cual las normas jurídicas constitucionales se deben elaborar de tal forma que permitan un adecuado control del comportamiento del Estado por parte del electorado y además permite entender también por qué dicho control resulta indispensable (Napurí 2002).

En este orden de ideas, son las constituciones de los Estados las encargadas de hacer posible dicho control. Ello, que también parece una verdad evidente, no se ha tenido en cuenta en la mayoría de los países en los cuales existe una norma constitucional más o menos coherente.

Se ha propuesto uno de los marcos analíticos que logra integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas con un marco cercano a la perspectiva neopositivista, conocido bajo el nombre de Institutional Analysis and Development Framework elaborado por Elinor Ostrom.

Existe una interrelación actores individuales y colectivos en una determinada situación que tiene un arreglo institucional específico operante para la política pública. Se pueden mencionar dos momentos: el primero en donde el análisis de las interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de la política pública (Roth Deubel 2008).

Roth (2008) desde la interpretación a Ostrom manifiesta que en el segundo momento se trata de interpretar los factores que influyen sobre la estructuración de la llamada arena de acción. Por esta razón se indican tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y físicas del contexto pertinente, y, por último, las particularidades culturales propias de la comunidad política.

El neopositivismo también forma parte de las corrientes de política, el cual está orientado a falsificar teorías de tipos “leyes científicas”, por lo cual produce explicaciones del mundo orientadas por variables (Fontaine 2019). Los métodos deben estar alineados con la metodología, lo cual señala los académicos que realizan comparaciones nomotéticas guiadas por las variables que son asumidas de forma que permiten probar la covariación, que ocasiona una concepción probabilística de la causalidad.

Sabatier propone bajo su autoría el marco Advocacy Coalitions (AC), que tiene como objetivo explicar los cambios de la acción pública en periodos de diez años o más, y postula que el proceso de construcción de la política pública se produce primero por los especialistas en determinada política que buscan influir en el subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Cada coalición desarrolla un conjunto de estrategias, incluyendo la utilización de sus recursos políticos (dinero, información, autoridad, legal) en el objetivo de controlar la política pública. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestarias) producen resultados (outputs) e impactos, que provocan reacciones (feedback) en las estrategias y los sistemas de creencias de cada coalición (Sabatier 2019).

Para finalizar en el marco AC los cambios de política ocurren debido a dos causas: la primera de orden cognitiva en la que suceden cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores, y la segunda de orden más objetivo que tiene consecuencias de perturbaciones externas a la política (Sabatier 1999).

También se puede mencionar al realismo crítico, el cual apunta a la formulación y comprobación de teorías de alcance medio; es así que produce explicaciones orientadas por casos. Se da mediante el análisis transaccional de datos no-observables, que son incluidos en patrones contingentes o contextuales de causalidad (Fontaine 2019).

Desde esta metodología se permite realizar comparaciones guiadas por casos, concebidas como experimentos naturales para explicar los poderes causales, dando como resultado una lógica determinada de la causalidad (Jackson 2016). Así se indica que los realistas son más convincentes cuando realizan comparaciones de pocos casos y una estudiosa profundidad de casos típicos o influyentes (Fontaine 2019).

Por último, está el enfoque de redes que surge como una forma de responder a los cambios de la acción pública moderna y de entender los nuevos fenómenos de intermediación de intereses y gobernanza en red. Estas redes se configuran en torno al proceso de agendamiento, diseño, adopción, implementación y evaluación de una política pública (Betancur y Murcia 2019).

Se trata de un enfoque que ve a las políticas públicas como un proceso, razón por la cual el abordaje de estas redes también debe ser dinámico, ya que estas son productoras del proceso de la política pública, pero también se transforman dependiendo de las mismas interacciones, decisiones, tensiones y cooperaciones que se den en dicho proceso (Betancur y Murcia 2019).

### **1.3 Redes de políticas**

Para llevar a cabo la siguiente investigación se escogió el enfoque de redes de política, porque el enfoque de redes se basa en las conexiones dinámicas entre las posiciones de los actores, lo que permite explorar los procesos causales de los sistemas sociales, en particular el estudio del poder político y la formulación de las políticas (Albornoz 2015).

El enfoque surgió a comienzos de la década de los noventa del siglo XX, como un modelo de intermediación de grupos de interés superior al modelo pluralista y corporativista, que permitía describir de forma más precisa la interacción entre el Gobierno y diversos actores (individuos o grupos) en el área política (Marsh y Rhodes 1992).

Las redes de política son el resultado de comportamientos repetitivos, de la definición de roles y respuestas y reflejan cómo se distribuye el poder en la resolución de las controversias. Son igualmente una trayectoria de los conflictos del pasado y de la cultura que se articula alrededor de los valores de los tomadores de decisión (Albornoz 2015).

Marsh y Rhodes (1992) argumentan que los diferentes patrones de dependencia de recursos entre sus miembros en un sector de política explican los diferentes tipos de redes, que pueden variar a lo largo de un continuo: desde redes cerradas (comunidades de política) a redes abiertas (redes de asunto) (Zurbriggen 2021).

Las comunidades políticas son redes cerradas y estables que favorecen ciertos intereses y excluyen otros. La interacción de alta calidad y frecuente entre sus miembros determina que sea fácil llegar a un acuerdo sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas (Smith 1993).

En cambio, las redes de asuntos son redes abiertas con un número amplio de participantes, con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, en las que existe un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como desigualdad en el poder en lo que respecta a la distribución y el acceso a los recursos (Zurbriggen 2021).

Knoke (1993) utiliza las posiciones y los roles de los actores sociales dentro de la red como las unidades básicas de análisis de un sistema político complejo, y parte de las conexiones que aparecen en distintas posiciones de la red acercándose a la teoría de redes sociales (nodos, relaciones, contexto) y a las redes de asuntos (fragilidad de las interacciones cambiantes entre personas y grupos dentro de una red).

La estructura de las redes explica las relaciones de un limitado grupo de actores que se relacionan durante el proceso de formulación de la política pública. La estructura sigue siendo significativa porque ayuda a explicar las decisiones de la política a través de las creencias y discursos que los actores han definido en relación con la política. De este modo, las características de los actores no son simples atributos, sino características estructurales de la red de política (Marsh y Smith 2000).

Las redes de política institucionalizan los valores y los sistemas de creencias de los actores y a partir de su estructura, pueden incluso moldear sus actitudes y comportamientos. Las redes no son neutras, todo lo contrario, inscriben la distribución del poder y los conflictos del pasado que han incidido sobre los resultados presentes de la política (Albornoz 2015).

Por otra parte, ayudan a tomar decisiones difíciles dentro de la formulación de la política a través de comportamientos recurrentes y rutinizados que simplifican el proceso de la toma de decisión por medio de la limitación de las acciones, problemas y soluciones (Albornoz 2015).

Las redes de política tienen que ver con la estructura de las relaciones de un grupo limitado de actores durante el diseño de la política pública. Esta estructura es significativa porque permite conocer cómo los actores definen sus creencias políticas, sus preferencias y discursos en relación con los otros. Del mismo modo, las creencias políticas se inscriben en instrumentos que ayudan a explicar el diseño de la política, los cambios de la política o las fallas de implementación (Albornoz 2015).

### **El modelo dialéctico de Marsh y Smith**

La estructura de las redes expone las relaciones de un limitado grupo de actores que se relacionan durante el proceso de la formulación de una política pública, dentro de este modelo la estructura sigue siendo significativa porque ayuda a explicar las decisiones de la política a través de las creencias y opiniones que los actores han indicado en la relación a la política formulada. Es así, como las características de los actores no son simples atributos, sino características estructurales de la red de política (Marsh y Smith 2000).

Este modelo se identifica como de meso-nivel, ya que explica el análisis micro del proceso de la política y se hace cargo del rol del gobierno y la distribución de poder (Albornoz 2015). Es interesante identificar esto, porque el rol de un Estado es fundamental al momento de la formulación de una política; ya que esta se crea para cumplir con las demandas sociales manifestadas por los ciudadanos.

Marsh y Smith proponen a las redes de política como variables explicativas del proceso de formulación de políticas públicas en tres niveles dialécticos: red y contexto, estructura y agencia, y red y producto de la política (Albornoz 2015). Desde estos niveles estos autores permiten analizar de una manera eficaz el proceso de formulación e implementación de una política pública para resolver un problema social.

El resultado político se explica como consecuencia de la interacción dialéctica de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales, pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas reglas (Zurbriggen 2021).

Es decir, los actores no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional permanente en el espacio y el tiempo. Por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas (Zurbriggen 2021).

Estas reglas no son permanentes y pueden cambiar, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura. A medida que este contexto cambia, también lo hace el interés estratégico percibido de los socios de la red individual y el equilibrio de los recursos estratégicos entre ellos. El discurso ejerce un papel importante en la descripción de las circunstancias en las que es probable que las redes experimenten una adaptación gradual en lugar de una falla (Hay 1998).

Marsh y Smith (2000) se fijan en la importancia de las explicaciones tanto estructurales como intencionales en su análisis de la continuidad y el cambio en la política. El principal objetivo era desarrollar un concepto a nivel meso que se pueda combinar con niveles de análisis tanto macro como micro, y mostrar el papel dialéctico que las redes desempeñan en las explicaciones de cómo se desarrollan e implementan las políticas.

El modelo dialéctico incluye cuatro elementos: la estructura de la red; los agentes que operan en ella; la interacción entre la red, y el contexto en el que esta opera (Marsh y Smith 2000). Todo cambio exógeno está medido por la comprensión de agentes e interpretado en el contexto de las estructuras, reglas/normas y relaciones interpersonales dentro de la red. Es

decir, la conjunción de estos factores tiene efectos sobre los resultados de la política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno (Zurbriggen 2021).

El modelo dialéctico establece las siguientes relaciones interactivas: 1) red y contexto; 2) estructura y agencia; y, 3) redes y resultados (Marsh y Smith 2000). Dada estas interacciones se menciona cada una de ellas para conocer la interpretación y uso del modelo dialéctico.

### **Red y contexto**

Marsh y Rhodes (1992) manifiestan que el análisis de la relación dialéctica entre la red y el contexto permitirá entender como las redes afectan los resultados de política, puesto que, el estudio del contexto otorga una explicación de los cambios producidos en la red y estos a su vez, de los cambios o resultados en las políticas públicas.

La red es el resultado del contexto en el que esta se encuentra y puede cambiar debido a factores endógenos y exógenos como los económicos, ideológicos, políticos y los basados en el conocimiento. Con respecto al contexto grande en el que funcionan las redes inciden sobre la red, por lo cual, la relación de la red con el contexto permite entender como las redes de política son el resultado de estructuras exógenas (Vaca 2023).

### **Estructura y agencia**

Marsh y Smith (2000) mencionan que las relaciones dentro de la red son estructurales, ya que definen el rol de los actores, establecen los temas de discusión y trabajan de acuerdo con un conjunto de reglas que restringen, limitan u otorgan una oportunidad a sus miembros dentro de la estructura organizacional, además, refleja los conflictos pasados, la cultura, los valores y el poder organizativo de quienes toman las decisiones.

La red permite identificar la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la misma red. Los resultados no pueden explicarse únicamente por referencia a la estructura de la red, estos provienen de las acciones de los sujetos que calculan estratégicamente sus decisiones (Vaca 2023).

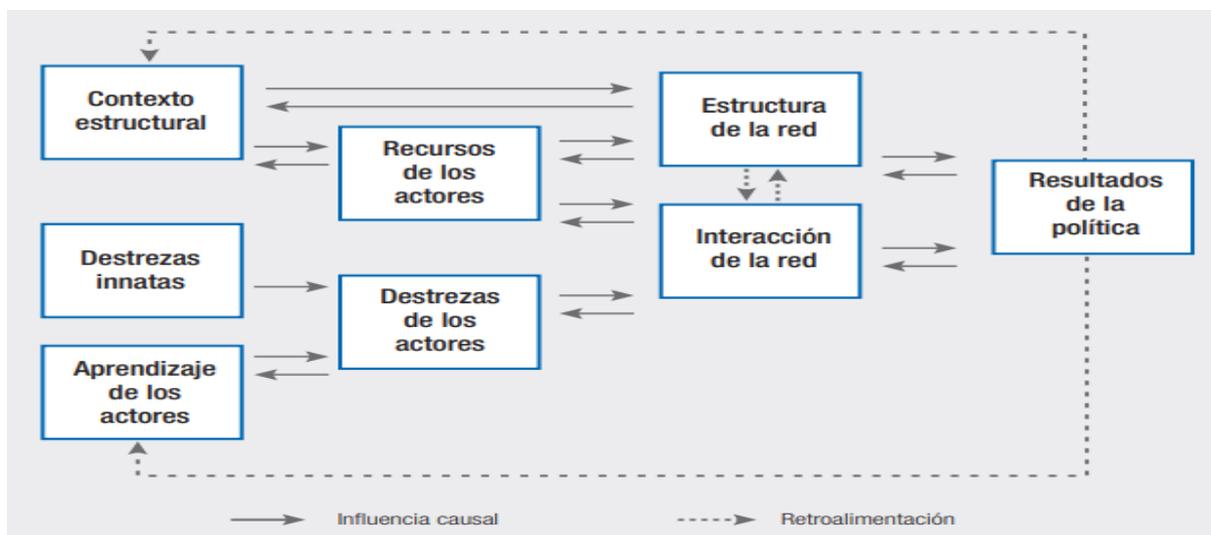
### **Redes y resultados**

Para comprender la afectación de las redes sobre los resultados, se debe reconocer que existe una relación dialéctica entre la red y el contexto más amplio en el que se ubica y considera que esta refleja estructuras exógenas, por lo cual, es probable que la estructura de las redes denote el patrón más amplio de desigualdad estructurada. Las redes de política son estructuras

que no pueden tratarse como dadas, es necesario explicar su origen y una parte clave para hacerlo es mostrar cómo se inscriben con otras divisiones estructurales (Vaca 2023).

Marsh y Smith (2000) indican que los resultados de las políticas afectan directamente la forma de la red de política al menos de tres formas: 1) un resultado de política particular puede conducir a un cambio en la membresía de la red o en el equilibrio de recursos dentro de ella; 2) los resultados de las políticas pueden tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo que debilita la posición de un interés particular en relación con una red determinada; y, 3) los resultados de la política pueden afectar a los agentes en su proceso de aprendizaje.

**Gráfico 1.1. Modelo dialéctico de Marsh y Smith**



*Fuente:* Marsh y Smith (2000, 10).

## 1.4 La falla de implementación de una política pública

### 1.4.1 Implementación de una política pública

Antes de describir lo que significa la falla de implementación de una política pública, se va a detallar lo que interviene en la implementación de esta. Según Roth (2014) “esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discurso y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (107).

La implementación de políticas públicas se ha utilizado para intentar explicar las fallas o éxitos en ciertas políticas diseñadas. A parte, existe una corriente de analistas que sostienen que, si la implementación se entiende y se diseña correctamente, entonces la política será un éxito (Linder y Peters 1987).

Los procesos de diseño e implementación son importantes para facilitar el planteamiento de políticas, se las toma como partes fuertemente relacionadas dentro de una política pública y no etapas segregadas. En caso de que el diseño de una política pública no se llegue a implementar, resultaría incapaz de resolver un problema de carácter público (Junginger 2012).

La implementación forma parte del ciclo de formulación de la política pública, por lo tanto, al momento de analizarla no se debe realizar independientemente de las otras fases. No debe separarse de su etapa anterior o siguiente, ya de esto va a depender la existencia de fallas o ajustes que más adelante tenga la política; “el proceso de las políticas públicas no es lineal y puede que tenga su inicio en cualquiera de las etapas, pero también puede que se invierta o no tener alguna de estas en cuenta” (Roth Deubel 2014, 14).

Fisher (2007) indica cuales son los elementos más importantes que debe incluir una adecuada implementación:

- a) Detalles del programa: las características esenciales del programa que básicamente se encuentran en la formulación de la política.
- b) Asignación de recursos: es necesario saber los montos operativos con los que cuenta el programa y que estos correspondan con los objetivos a alcanzar.
- c) Responsables de la ejecución: nivel de gobierno o entes no gubernamentales encargados de cada tarea a realizar.

#### **1.4.2 ¿Por qué falla la implementación de una política pública?**

Después del fracaso de un programa de préstamos de la ADE en Oakland, Pressman y Wildavsky realizan un estudio donde investigan sobre las fallas de implementación de programas de políticas en la cual intervienen los intereses de dos actores: gobierno y actores no gubernamentales. “Debido a que los programas son modificados por su medio ambiente, y las organizaciones son afectadas por sus programas, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando” (Pressman y Wildavsky 1998, 48).

Se puede plantear desde estos autores que, al momento de la formulación de una política pública, lo que menos se espera es que exista una falla en su implementación. Debido a las circunstancias externas las políticas o programas públicos tienen un error al momento de su implementación.

Sabatier y Mazmanian (1993) identifican tres categorías que evidencian la existencia de una falla de implementación de una política pública provocando la alteración de los objetivos de

la política en cuestión: 1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de variables políticas en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios.

La variedad de actores involucrados en las distintas etapas y sus intereses suelen ser distintos lo que provoca una falla de política. Es decir, los actores que formulan la política tienen distintos objetivos de quienes la ejecutan y esa puede ser una explicación del motivo de su falla. Además, una falla de implementación también se puede reconocer cuando se obtienen efectos negativos que están vinculados con una herramienta en específico que se puede modificar (Peters 2015).

Una de las causas de la falla de implementación es la incoherencia en el diseño que se refleja mediante las herramientas utilizadas, los actores que intervienen, las responsabilidades de cada actor, entre otros factores determinantes dentro de política pública. Las fallas en el diseño se caracterizan porque no se atiende el problema social de raíz por lo que se proponen soluciones que no corresponden o no son coherentes con la problemática (Falconi 2021).

Al momento de diseñar un programa o una política pública suele aparentar ser una excelente opción, pero a menudo fallan, Fisher (1987) manifiesta que el rigor y eficiencia en el diseño de un programa de políticas públicas no garantiza que su implementación sea exitosa. Es así, como se debe tomar en consideración todos los factores al momento de implementar una política.

Para Aguilar (1993) “el fracaso de las políticas públicas tiene obviamente muchas causas, el error en la decisión gubernamental es la causa más invocada” (33). Los fracasos absolutos o relativos se deben a errores en las grandes decisiones, en el diseño o en la implementación, es importante estudiar el proceso de implementación para descubrir el éxito o el fracaso de una política pública por medio del incumplimiento de sus objetivos, los retrasos y los grandes costos de las políticas sociales (Tello 2018).

La falla de implementación se debe a dos factores fundamentales: la confusión y el conflicto. La confusión se genera cuando los administradores de la implementación desconocen en forma precisa el objetivo por alcanzar, cuando los recursos son insuficientes y cuando los operadores de la política no tienen los suficientes conocimientos para tomar medidas en caso de dificultades; y, el conflicto se refiere a la relación entre actores, las variables del entorno y los intereses de los actores en el proceso de implementación (Rein y Rabinovitz 2007).

Graglia (2012) indica que la falla son errores o defectos que se producen en el diseño o la gestión de las políticas públicas y a su vez propone el modelo relacional o también conocido como la cuatro “D”, el cual divide a las políticas en cuatro fases: diagnóstico, decisión, dirección y difusión. Este autor señala que las políticas fallan porque no se diseñan correctamente, ocasionando la insatisfacción por parte de la ciudadanía y por consiguiente que la política en cuestión no cumpla sus objetivos.

En el siguiente gráfico se observa en que fases se da la falla de implementación de una política.

**Gráfico 1.2. Falla de implementación**

Fases de Políticas Públicas	Falla de Políticas Públicas	
<b>Diseño</b>	En el diagnóstico	Imprevisión No se priorizan los problemas, ni se seleccionan las posibles alternativas
		Ceguera Diagnóstico sin estudios previos
	En la decisión	Indecisión No se adoptan las alternativas políticas, ni se preparan proyectos, planes y programas del gobierno
		Improvisación Se decide sin diagnóstico
<b>Implementación</b>	En la dirección	Inacción No se legalizan ni coordinan proyectos escogidos
		Inercia Actividades realizadas sin decisión
	En la difusión	Secretismo No se informa al ciudadano, ni se difunde a través de medios de comunicación
		Demagogia Se comunica sin haber decidido proyectos o actividades.

Fuente: Graglia (2012).

## 1.5 Metodología

### 1.5.1 Estudio de caso

El estudio de caso es una estrategia metodológica que es útil para realizar una investigación enfocándose en un solo caso de estudio. Yin manifiesta que “esta estrategia ha sido una forma imprescindible de investigación en las ciencias sociales y su validez radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas incluidas en el fenómeno estudiado” (Aguilar 1993).

Esta estrategia investigativa permite adquirir datos cualitativos y cuantitativos, es decir se tiene acceso a documentos, registro de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos y encuestas. Según Vásquez (2016) el “estudio de caso genera las condiciones para observar, en un escenario específico, la interacción de los diferentes elementos, para buscar explicaciones del fenómeno en función de los factores que se encuentran inmersos en él, y tratar de generalizar estas conclusiones” (24).

El método de estudio de caso tiene dos enfoques, el caso de estudio y el método comparativo, el primero analiza internamente un caso en particular de manera más profunda; este enfoque se va a utilizar en la siguiente investigación. El segundo permite una comparación entre un número determinado de casos, seleccionados en función del enfoque y parámetros del investigador (Vásquez 2016).

George y Bennett (2004) indican que “ya que existe un creciente consenso de que los medios más fuertes de inferencias, a partir de estudios de caso, son el uso de una combinación de análisis dentro de los casos y transversal de comparaciones dentro de un solo estudio de caso o programa de investigación” (24). Es así como el análisis de un solo caso se relaciona con el enfoque de redes, ya que parte del estudio de un evento en específico mediante el análisis de factores determinantes en el evento.

Diferentes autores han realizado su clasificación de diferentes tipos de estudio de caso, en esta investigación vamos a describir los tipos básicos que propuso Yin, los cuales los consideraba indispensable para distinguir los estudios de caso. El primero es el ***caso simple diseño holístico***, en donde el estudio se desarrolla sobre un solo objeto, proceso o acontecimiento, realizados con una unidad de análisis.

El segundo ***caso simple diseño incrustado***, que a diferencia del primero este tipo se realiza con dos o más unidades de análisis. El tercero son los ***múltiples casos diseño holístico***, en el cual se persigue la replicación lógica de los resultados repitiendo el mismo estudio sobre

casos diferentes para obtener más pruebas y mejorar la validez externa de la investigación, realizados con una unidad de análisis.

El cuarto y último tipo de caso es el de *múltiples casos diseño incrustado*, el cual tiene la misma finalidad que el tercero, pero con la diferencia de que se puede utilizar dos o más unidades de análisis. Esto se puede visualizar en el siguiente gráfico que se presenta a continuación.

**Gráfico 1.3. Tipos de estudio de caso**

	Diseños de caso único	Diseños de casos múltiples
Global (unidad simple de análisis)	Tipo 1	Tipo 3
Inclusivo (Unidades múltiples de análisis)	Tipo 2	Tipo 4

*Fuente:* Yin (1989).

Se escogió a la política de acceso a la educación superior en Ecuador como caso de estudio porque la implementación de la política de acceso a la educación superior provocó grandes y significativos cambios; a pesar que, se han realizado diversas investigaciones acerca de este tema, el periodo y la especificación de los instrumentos de política son una nueva propuesta investigativa.

Especificándose en el tipo de caso de estudio Ecuador es un caso simple de diseño holístico, ya que es una sola unidad de análisis que se va a estudiar. Además, al analizar un solo caso permite especificar y buscar información exacta que permite realizar la investigación enfocándose en la comprobación de la hipótesis del trabajo.

### ***Diseño del estudio de caso***

Para el diseño de un estudio de caso Yin (1989) propone cinco componentes importantes:

- Las preguntas de investigación
- Las proposiciones teóricas
- Las unidades de análisis
- La vinculación lógica de los datos a las proposiciones
- Los criterios para la interpretación de los datos

Los dos primeros componentes sirven de referencia para la recolección de datos desde los distintos niveles de análisis del caso estudiado y así mismo para el análisis que se realiza después de su estudio. También contienen conceptos, dimensiones, factores o variables; de los cuales se obtiene información relevante para aplicar el método de estudio de caso.

Es importante presentar la forma de la recolección de información relacionada con los constructos que se mencionó en el párrafo anterior, en otras palabras, especificar las fuentes que se obtendrá la información como los instrumentos que se utilizaran para la recolección de la misma; y luego derivar la vinculación lógica de los datos obtenidos a dichas proposiciones. Para finalizar se presentan los resultados de la investigación a través de una conclusión que permite el fortalecimiento de las teorías o de los enfoques que están en el marco teórico de la investigación (Carazo 2006).

### **1.5.2 Técnicas de recolección de datos**

Este paso es indispensable al momento de realizar un proceso de investigación, la recolección de datos según Yuni y Burbano (2014) es considerada como la “medición es una precondition para obtener el conocimiento científico. El instrumento utilizado para la recolección de datos deber ser confiable, objetivo y que tenga validez, si no se cumple el instrumento no será útil y los resultados no serán legítimos” (51-52).

La técnica de recolección que se va a utilizar en la investigación es la revisión documental, la cual es “la exploración exhaustiva de textos y documentos sobre un tema en particular, se usa esta técnica para seleccionar y extraer información sobre la variable, desde diferentes ópticas abordadas, permitiendo profundizar sus conocimientos sobre el tema y la variable de integración” (Useche, et al. 2019, 48).

En el siguiente Gráfico se observará las ventajas y limitantes de la revisión documental:

**Gráfico 1.4. Ventajas y limitantes de la revisión documental**

Ventajas	Limitantes	Instrumentos de registro
<p>Se aplica a cualquier tipo de investigación.</p> <p>La información se organiza con base en las precisiones teóricas establecidas en la investigación.</p>	<p>No se realiza análisis.</p> <p>No se genera nuevo conocimiento.</p>	<p>Documento de registro (informe de los hechos).</p> <p>Documentos expresivos (cartas personales, autobiografías, diarios personales)</p> <p>Matrices de análisis (agrupar y relacionar indicios de un evento en investigaciones analíticas)</p> <p>Matriz de registro (organización de datos)</p> <p>Matriz de categorías (clasificación de los datos recolectados)</p> <p>Relatos (contextualización de experiencias y conocimientos personales)</p>

*Fuente:* Useche, Artigas, Queipo, & Perozo (2019).

Dentro de la revisión documental, también se encuentran los instrumentos de la revisión documental; los cuales permiten obtener la información necesaria para la investigación. En la siguiente Tabla se va a mostrar los instrumentos con sus respectivas características:

**Tabla 1.4. Instrumentos de la revisión documental**

Instrumento	Características
<b>Matriz de registro</b>	Se anota de forma organizada la información recolectada en otros instrumentos por el investigador: memorias y cuentas, informes de gestión, reportes técnicos, entre otros.
<b>Matriz de categorías</b>	Permite describir la situación de interés, así como clasificar la información, mediante la revisión de los documentos construidos en investigaciones previas.
<b>Relatos</b>	Es la presentación de experiencias y conocimientos personales de los actores sociales

<b>Matriz de análisis</b>	Es un instrumento empleado para extraer información no evidente, agrupando, relacionando e interpretando las categorías relacionadas con el tema, situación o evento que se estudia.
---------------------------	--

Elaborado por la autora.

### 1.5.3 Análisis de datos

En el siguiente apartado se va a destacar el proceso que se va a utilizar para el análisis de datos de la investigación y el programa que se utilizará para la realización de la red de implementación de la política de acceso a la educación superior.

Para llevar a cabo el análisis de datos se va a utilizar la teoría de redes, Scharpf argumentó que el análisis político debe orientarse hacia la red inter organizacional, en la cual se establecen las políticas. Es decir, la investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las redes estructurales más estables entre éstas (Klijn 1998).

Los estudios intergubernamentales se centran en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de las agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de esos actores y en sus capacidades para solucionar los problemas (Wright 1983). Los actores gubernamentales funcionan en escenarios complejos en los que se involucran en más de un programa al mismo tiempo y en donde se ven envueltos en redes de interacciones complejas (Agranoff 1990).

Mathieu Bastian lanzó por primera vez *Gephi* el 31 de Julio del 2008, que definía como una plataforma para la visualización interactiva y la exploración de todo tipo de redes, sistemas complejos y grafos dinámicos y jerárquicos (Amat 2014). Se había desarrollado Gephi para “importar, exportar, manipular, analizar, filtrar, representar, detectar comunidades y exportar grandes grafos y redes” (Bastian, Heymann y Jacomy 2009).

Gephi funciona en cualquier entorno y conecta con la mayoría de las aplicaciones mencionadas: en el campo del análisis y la visualización de redes, es una plataforma de propósito general (Amat 2014). Como indican Ferrando, Kuz y Falco (2013) “Gephi es una herramienta interactiva de código libre que permite la visualización, la exploración y el análisis de toda clase de redes y sistemas complejos, grafos jerárquicos y dinámicos” (69).

Es utilizada en numerosos proyectos de investigación en universidades, diarios y otras instituciones que necesitan realizar una interacción de redes. Brinda su apoyo a la exploración

de los medios sociales con funciones de importación que extraen datos (Ferrando, Kuz y Falco 2013).

Este programa se lo va a aplicar en la investigación para realizar las redes de política de la implementación de la política de acceso a la educación superior, revisar la interrelación con los actores que intervienen en cada categorización, la cantidad de nodos y aristas que existen dentro de la red, y el porcentaje de interacción de cada uno de los actores.

## **Capítulo 2. Política pública de acceso a la educación superior**

En el capítulo 2 se va a determinar el proceso que ha tenido la política de acceso a la educación superior en el mundo y en Ecuador. Se realizará un análisis al examen que se aplicaba hasta el año 2007 y se mostrará una red de actores que intervienen en el proceso que se realizaba hasta este año.

Con respecto al primer punto acerca de la política de acceso a la educación en el mundo, se escogió el proceso de determinados países que llevan un proceso similar al que tiene Ecuador. Se puede mencionar a Corea del Sur, países del Espacio Europeo, México y Chile; que son algunos países que aplican un examen que mide los aptitudes lógicas, verbales y abstractas de los postulantes.

Como segundo punto se va tomar en consideración los cambios en la política de acceso a la educación superior en Ecuador, que fueron más significativos a partir de las reformas de la Constitución de 2008 y en la LOES de 2010. También se realizará un análisis a la aplicación de un examen para ingresar a una universidad.

### **2.1 La política de acceso a la educación superior en el mundo en el nuevo siglo**

Corea del Sur es uno de los pilares en la competitividad con respecto a la educación superior y capacitación, la eficiencia en el mercado laboral y la innovación, se mantiene entre los primeros veinte lugares. Dicha ventaja coreana se puede identificar en la estrecha relación que existe entre la educación superior, el empleo y su relación con el mercado de trabajo de profesionistas (Michel y Delgado 2013).

La educación superior en el país asiático es ofrecida a los estudiantes que culminaron con éxito la educación secundaria, que a su vez al concluir con los estudios universitarios serán acreedores a un título universitario o una licencia profesional que les permitirá incursionar en el mercado laboral (González 2023).

Esto les brinda grandes oportunidades a los jóvenes estudiantes, pero a su vez conlleva un gran esfuerzo; ya que para ingresar a una universidad en este país deben pasar por un examen que en muchas ocasiones tienen que tomar cursos para poder pasarlos.

En Corea, la educación superior es proporcionada por universidades y colegios, en donde, y de acuerdo al artículo 28 de la Ley de Educación Superior de la República de Corea (KLRI 2017), indica que, el principal propósito de las universidades y colegios surcoreanos deber se

desarrollar las aptitudes de los estudiantes, así como enseñar e investigar teorías de ciencia y arte que podrían resultar beneficiosas para el desarrollo nacional y de la sociedad humana.

Dentro de los países del Espacio Europeo de Educación Superior el nuevo rol que se atribuye a las instituciones de educación superior es el que supone un punto de inflexión en el papel que juega la universidad en este proceso. La universidad asume, dentro del EEES, la responsabilidad de capacitar a los estudiantes para que estos puedan desarrollar efectivamente una actividad profesional. Los títulos de grado han de servir para que los estudiantes adquieran las competencias necesarias que faciliten su empleabilidad (Manjón y López 2008).

En las universidades europeas se inició de forma rápida los acuerdos de Bolonia, en el cual se implementaron cambios técnicos y mejorar aspectos de forma positiva. Entre estos cambios se encuentran: el sistema de créditos europeos, los criterios para establecer las titulaciones universitarias de primer y segundo grado, el suplemento europeo al título y, por último, los sistemas de acreditación académica para la calidad de la enseñanza (Fraile 2006).

Ahora se abordará desde el ámbito regional, tomando como primer país para analizar a México. Se ha logrado acumular valiosas experiencias en materia de evaluación diagnóstica de programas educativos y funciones institucionales. También en materia de acreditación de programas educativos de los niveles de técnico superior universitario, profesional asociado y licenciatura, en adición a los procesos de evaluación de programas de posgrado mediante diferentes programas (Oca 2007).

Se busca que la educación superior promueva el desarrollo formativo integral del estudiante, la formación de profesionales con visión científica, tecnológica, innovadora, humanista e internacional; preparándose en sus respectivos campos de estudio, comprometiéndose con la sociedad y el desarrollo de México. Fomentar los conocimientos y habilidades TIC para minimizar la brecha digital en la enseñanza, buscar solucionar problemas locales, regionales, nacionales e internacionales, y preservar, enriquecer y difundir los bienes y valores de las diversas culturas (Sánchez y Sianes 2021).

En Chile, la educación superior ha experimentado una serie de transformaciones que cambiaron la manera de competir en el proceso de ingreso las instituciones de educación superior. Todo esto ocurrió a partir de la emisión de la ley de universidades de 1980, que paso de ser un sistema controlado por el Estado a un sistema controlado por otros sectores (Oradini, *et al.* 2020).

En la década del 90 luego de la emisión de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), se crea el Consejo Superior de Educación (CSE) que tiene diversas funciones. Se hace cargo del licenciamiento de las instituciones de educación superior que es la autorización inicial del funcionamiento, con un periodo de supervisión y evaluación para finalizar con la entrega de la total autonomía a las instituciones que han logrado superar los requerimientos del CSE (Rocatagliata y Díaz 2018).

Para el año 2006 se emite la Ley 20129 que tiene exclusividad al sistema de aseguramiento de la calidad del tercer nivel y busca dar garantía, promover el mejoramiento continuo, coordinar y desarrollar el sistema de educación superior para que sea capaz de responder a estándares de validez nacional e internacional (Rocatagliata y Díaz 2018).

En el periodo presidencial de Bachelet en marzo de 2014 se puso en marcha un ambicioso plan para dar respuesta a las demandas estudiantiles; siendo la medida de gratuidad la que más atención y debate produjo. Fue hacia fines de 2015 cuando, por primera vez, se anunció que tal medida comenzaría a implementarse a partir del año 2016 (Guzmán-Valenzuela 2018).

Sin embargo, también se informó que la gratuidad no cubriría a todos los estudiantes de educación superior sino a los más pobres. La presidenta explicó que el país no estaba en condiciones financieras para cubrir el gasto de aranceles de todo el sistema, pero se comprometió con que la medida se implementaría de manera progresiva hasta llegar a la cobertura universal (Guzmán-Valenzuela 2018).

## **2.2 Inicios de la transformación del proceso de acceso a la educación superior en Ecuador**

En la década del 60 el ingreso a las universidades estaba regulado por la Iglesia Católica, teniendo como consecuencia que solo las personas pertenecientes a las élites ingresen a las universidades. Durante este periodo se vivió acontecimientos de presión por los sectores sociales que eran marginados quienes pedían nuevas medidas para el ingreso a las universidades que sean más inclusivos (Ushiña 2020).

En 1969 se produce un movimiento, fundamentalmente estudiantil, que desprestigia los tradicionales “Exámenes de Ingreso” que históricamente utilizaban las universidades ecuatorianas; en mayo de ese año, luego de cruentos enfrentamientos entre bachilleres aspirantes a ingresar a las universidades y la fuerza pública, se suprimen dichas pruebas y las universidades públicas decretan el “libre ingreso” a sus aulas, debiendo enfrentar un nuevo problema para el que no estaban preparadas: la masificación (Zurita 2006, 19).

En este mismo año se declara el libre ingreso a la educación superior permitiendo el aumento de estudiantes dentro de una universidad, sin importar la clase social. Esto se visualiza en la década del 70 en donde el número de estudiantes matriculados se duplica provocando que aumente el número de universidades privadas, ya que las públicas no abastecían a tantos estudiantes (Dután 2023).

En la década del 90 se da un aumento acelerado en el acceso a las universidades y tecnológicos, sobrepasando el límite de estudiantes en la institución. Esto ocasionó la saturación en matrículas en carreras como Medicina, Administración y Derecho, dando como solución la creación de universidades privadas que para 1988 solo existían seis (Ramírez y Minteguiaga 2010).

La Constitución de 1998 dio la potestad a las universidades y tecnológicos de utilizar heterogeneidad de políticas para el ingreso e incluso cada carrera podía contar con sus propios requisitos y modalidad de ingreso. Aquí se puede percibir que durante el siglo XX el acceso a la educación superior tuvo grandes cambios, pero uno de los más significativos fue el ingreso de los sectores más bajos (Ushiña 2020).

### **2.3 Análisis del examen de acceso a la educación superior**

Para analizar la aplicación del examen se tiene que empezar por el hecho que se considera una acción meritocrática, pero se ha demostrado que el examen no engloba esta acción; porque no toma en consideración todas las desigualdades de los postulantes al momento del diseño de la prueba (Moreno 2013). Se debe mencionar que el término meritocracia lo utiliza la LOES por la gran cantidad estudiantil en el nivel secundario, la aplicación del examen entra en contradicción al derecho que tienen los estudiantes en el libre acceso a la educación superior (Vintimilla 2020).

Para Terán (2015) el examen distorsiona el concepto de meritocracia y crea en los estudiantes la falsa concepción de que solamente sobre sus hombros recae el peso de su propio éxito o fracaso, permitiendo al Estado deslindarse de responsabilidad sobre este proceso (9).

La premisa igualdad de oportunidades solo se cumple al momento de rendir la evaluación, ya que este tipo de pruebas universales no es posible implementar dentro de una sociedad que tiene grandes desigualdades sociales, culturales y económicas (Moreno 2013). Los estudiantes han manifestado que este examen es más un mecanismo de exclusión social, porque no toma en cuenta las características de la procedencia de los postulantes (urbano-rural) y su situación económica (Mendieta 2019).

Delgado, Santillán y Mora (2018) indican que la igualdad de oportunidades no sólo se debe tomar en consideración en el momento de la inscripción, sino desde aspectos como “el origen del colegio y por la zona geográfica de procedencia. Así, los aspirantes de los colegios con bachilleratos diversificados y de ubicación en las zonas rurales vieron diezmados la posibilidad del ingreso a una carrera universitaria”.

Desde 1990 se aplicó la liberación y fácil acceso a la educación superior, esto provocó un incremento de creación de universidades y tecnológicos privados. Pero para ingresar a una IES también se tenía que realizar un examen para el ingreso, sin embargo, era evidente que seguía siendo complicado el ingreso a una universidad para las personas de escasos recursos.

A pesar que en las universidades el acceso debía ser libre se pagaba una cuota para ingresar a la carrera deseada, lo que impedía que todos puedan ingresar. Los exámenes que se aplicaban eran sólo para evaluar el conocimiento adquirido durante la primaria y secundaria, cada IES se encargaba de realizar el examen para los postulantes; es decir, no había un organismo que regulara el contenido del examen.

En el país, en 1998 se planteó la necesidad de generar un acceso unificado a las universidades, lo cual se incluyó en la Constitución del mismo año en el artículo 77. Sin embargo, a pesar de que estaba establecido en un mandato constitucional, no todas las universidades públicas lo implementaban, ya que se medían según sus políticas internas que definían sus mecanismos de ingreso (Quinatoa 2019).

Esto establece que cada universidad se hacía responsable de la administración en los métodos de ingreso de los postulantes, por lo tanto, no se podía mencionar una homogeneidad en los procesos de ingreso. Pero lo que si se mencionaba durante este periodo es el favoritismo que tenían las IES al momento de procesar un cupo, ya sea por medio de la venta o los llamados “apadrinados”; que como se mencionó en párrafos anteriores sólo eran privilegiados unos pocos.

#### **2.4 Redes de política en el acceso a la educación superior periodo 1998 – 2007**

Para determinar las redes de política en el ámbito de la educación superior se va a tomar como punto de inicio el cambio en la Constitución de 1998, estas reformas duraron hasta el 2007; es decir, la siguiente red va a presentar los actores que interactuaban antes de los cambios de la Constitución de 2008.

Para que el Estado pueda realizar cambios tuvo que modificar artículos de la Constitución de 1998, trayendo consigo cambios para el acceso a la educación superior. Con las

modificaciones respectivas se creó la Ley Orgánica de Educación Superior de 1998, a pesar que tenía la intención de ayudar para mejorar el acceso no poseía los suficientes reglamentos para regular el proceso.

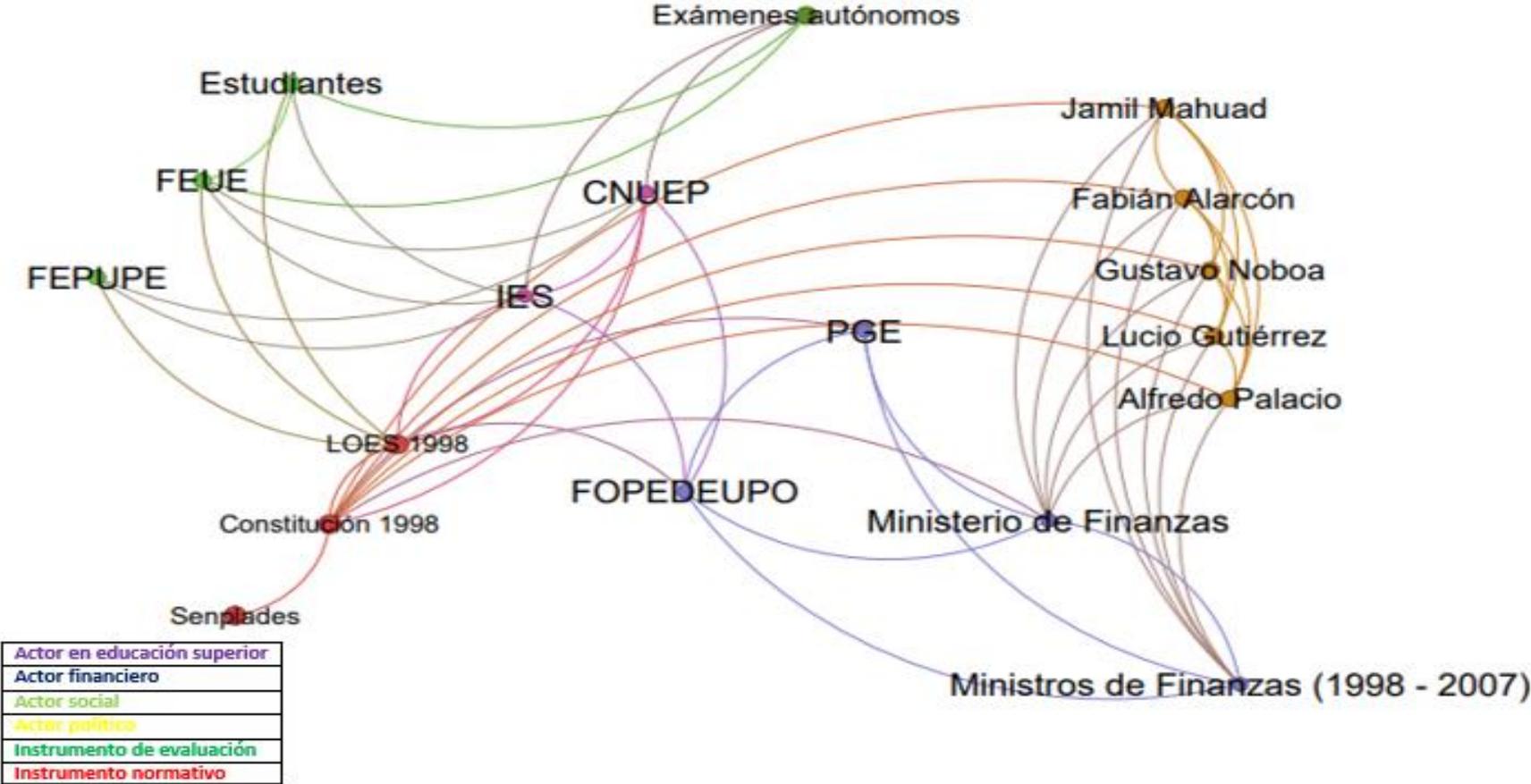
También se incluyen las IES que seguían sus respectivas normas; a pesar que existía el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CNUEP) que coordinaba las actividades académicas y sociales de cada una de las instituciones. Esta misma entidad junto con el Fondo Permanente para el Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) eran las encargadas de distribuir entre las universidades y escuelas politécnicas las partidas globales del presupuesto anual designado por el Ministerio de Finanzas.

Los exámenes autónomos forman parte de la red, ya que durante este periodo cada IES se encargaba de realizar los mecanismos para el ingreso de los estudiantes, esto incluía el diseño del examen para el ingreso. Los estudiantes, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FEPUPE) se incluyeron debido a que interactúan con todos actores de las redes, siendo actores sociales dentro de la red.

La implementación de la red demuestra que el organismo regulador y las universidades son los actores centrales, ya que los demás actores complementan y están relacionados directa o indirectamente a estos. También se da una gran densidad en los actores financieros (FOPEDEUPO - PGE), porque de la designación de presupuestos dependen todas las interacciones dentro de las IES públicas.

La interrelación con los exámenes autónomos se da directamente con la CNUEP, a pesar que estas evaluaciones dependían de cada una de las universidades y no existía una regulación como se empezó a implementar desde los cambios a las normas de educación superior. Los exámenes también traen consigo una relación con los actores sociales (estudiantes – FEUE – FEPUPE) que son afectados directamente con la rendición de evaluaciones para el ingreso a las universidades.

Gráfico 2.1. Redes de política en acceso a la educación superior 1998 – 2007



Elaborado por la autora.

### **Capítulo 3. Examen de acceso a la educación superior y número de cupos ofertados**

En el siguiente capítulo se hará un enfoque en el objetivo específico dos; el cual busca aplicar el enfoque de redes de políticas para comprender la aplicación del instrumento de política examen de ingreso y el número de cupos ofertados por las IES y la interrelación en la implementación de la política de acceso a la educación superior en el país.

En primer lugar, se analizará el cambio que tuvo la política de acceso en la educación superior a partir del año 2006 en la presidencia del Eco. Rafael Correa; quien con la implementación de la nueva Constitución se realizaron grandes cambios en el ámbito de la educación superior.

La reforma de la LOES y el aparecimiento de la Senescyt como un ente de regulación en la educación superior permitieron que el acceso a la educación superior se vuelva una política pública que buscaba la igualdad para lograr un cupo en una IES pública y de la misma manera regular el ingreso en una privada.

Como siguiente punto, se detallará el instrumento de política examen de acceso a la educación superior se tomará en cuenta los tres diseños del examen que se dieron durante el transcurso del periodo 2012 – 2022. Se va a describir el límite de tiempo que estuvo cada uno de los exámenes, el número de postulantes que se inscribieron durante ese periodo y los componentes de cada uno de los exámenes.

Con respecto al presupuesto destinado a las IES públicas se va a indicar cada uno de los periodos determinados, es decir desde el 2012 – 2022 respectivamente. Esto va a permitir identificar el aumento y disminución que ha tenido el presupuesto durante los años determinados para realizar una relación con los cupos ofertados por cada una de las entidades de educación superior.

Por último, se va a poner en práctica el enfoque de redes para la comprensión de cada uno de los instrumentos de política que ya se detallaron en los puntos anteriores. Esto va a permitir una interrelación entre estos actores durante la implementación de la política de acceso a la educación superior.

#### **3.1 Una nueva era para la política de acceso a la educación superior en Ecuador**

En el Ecuador, el año 2006 fue de gran impacto en el ámbito de la educación superior. Con la presidencia de Rafael Correa, quien introduce diversos cambios dentro de la política de educación superior, inicialmente orientados hacia atacar la brecha existente en cuanto a cobertura, pero haciendo hincapié en los parámetros que respectan a calidad (Vásquez 2016).

El contexto normativo donde se desarrolla la implementación de la política pública de acceso a la educación superior, se dio con la Constitución del 2008. En donde establece los componentes que forman parte del sistema nacional de educación, entre los cuales nombra a las instituciones y programas, por ello, el Art. 356 especifica que: la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.

Pero los artículos establecidos en la Constitución tenían que tener un complemento en específico en la educación superior, por esta razón se reformó en el 2010 la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Tiene como finalidad dar cumplimiento a los articulados que en materia de educación superior la Constitución establece, además, de garantizar una educación superior de calidad, que propenda a la excelencia como derecho de las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

La educación está considerada por la Constitución como un bien público, sin fines de lucro. A través de esta Ley, se incorpora el principio constitucional de igualdad de oportunidades que garantiza el acceso a la Educación Superior para todos los ecuatorianos, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socio económica o discapacidad.

Se plantearon tres acciones para reestructurar la educación media y superior, la primera la creación del *Bachillerato General Unificado (BGU)* que se dio en pro de modificar el modelo de acceso, con el objetivo de brindar a todos los ecuatorianos una formación general, homogénea y no limitada a las especializaciones; sin embargo, a pesar ser una propuesta loable y ambiciosa, adoleció de muchas fallas en su implementación, producto de un inadecuado dimensionamiento de las asimetrías sociales y económicas que existen en el país y que rodean a las instituciones educativas (Quinatoa 2019).

La segunda acción fue la implementación del *Examen Unificado de Admisión*, mismo que ha generado múltiples cuestionamientos por su carácter excluyente. Las principales críticas surgen porque distorsiona el concepto de meritocracia ya que no considera que la educación media aún no se encuentra estandarizada en todos los establecimientos del país, por lo tanto, hay miles de jóvenes que no participan en igualdad de condiciones (Quinatoa 2019).

Y, por último, la tercera acción es la creación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) para la administración del proceso de asignación de cupos, bajo principios igualdad, meritocracia y capacidad. Sin embargo, su acción se vuelve vana cuando los elementos que le

acompañan, es decir el BGU y el Ser Bachiller, son claramente mecanismos excluyentes (Quinatoa 2019).

En el 2012, el sistema de admisión en Ecuador está regulado por la SENESCYT, a través del SNNA. Tenía como objetivo general, garantizar la igualdad de oportunidades, meritocracia, transparencia y el acceso a la Educación Superior del país.

Su misión es: diseñar, implementar y administrar un Sistema de Nivelación y Admisión a las instituciones de educación superior públicas del Ecuador, que garantice la pertinencia de la oferta académica y la existencia de un sistema equitativo, transparente para todos los estudiantes aspirantes, basado en la aplicación de pruebas estandarizadas debidamente validadas (EC 2008).

### **3.2 Examen de acceso a la educación superior**

A pesar que la aplicación de un examen general para el ingreso a las IES pretendía aumentar el número de matrículas, esto no se visualiza en los resultados; es más, se presenta un impacto negativo. En la presentación del informe nacional de educación del Ecuador con fuentes de las cuentas de empleo y desempleo, Ponce (2016) presenta los siguientes resultados:

La tasa bruta de matrícula universitaria tiene un crecimiento importante entre el 2006 y el 2011. En especial es importante el incremento de la matrícula entre el 2008 y el 2011 (que asciende del 27% al 31%). A partir del 2012, año en que empieza el examen de ingreso se tiene una reducción de la tasa de matrícula de alrededor de 10 puntos (del 31% al 21%). Estos dos efectos contrapuestos, hacen que en todo el período analizado haya una reducción de dos puntos en la tasa neta de matrícula (4).

Otro punto a debatir era el tema de contenido del examen, ya que las autoridades planteaban el discurso que la prueba estandarizada solo media aptitudes y no conocimiento. Para Moreno (2013) los contenidos que estaban en la evaluación si median conocimiento, pero estaban basados en razonamiento lógico, verbal y numérico; los mismos que los estudiantes tenían que venir aprendiendo de la primaria y secundaria.

Esto se visualiza al momento de analizar los estudiantes que sacaban los mejores puntajes, en donde se demostraba que venían de escuelas y colegios particulares. Zambrano (2016) manifiesta que “este mecanismo de acceso, contrariamente a lo deseado por el régimen del Buen Vivir puede estar constituyéndose en una medida de discriminación para aquellos que no tienen los conocimientos para aprobar” (47).

Esta información permite visualizar que la ventaja la tienen los estudiantes que obtuvieron una educación primaria y secundaria urbana particular, dejando atrás a los estudiantes de los sectores rurales que no tienen las mismas oportunidades. También se puede acotar que gran parte de los estudiantes que alcanzan una gran puntuación han tomado cursos extras para estar más preparados.

Guevara (2020) indica que:

Las pruebas estandarizadas deben ser reemplazadas por un sistema diferenciado de ingreso que exprese la democratización de universidades y se complementa con políticas que aseguren la permanencia y el enredamiento estudiantil, el país requiere de mejores profesionales, por eso el gobierno debe cumplir con la creación de 40 nuevas universidades con suficiente presupuesto para la educación, solo así crecerá la matrícula en la educación superior.

El gobierno debe formular políticas públicas en la educación primaria y secundaria fiscales y rurales para tener igualdad de condiciones al momento de rendir el examen ENES. También se debe mencionar la falta de cupos en las universidades y tecnológicos fiscales que no le permiten escoger la carrera deseada a los postulantes; por esta razón es importante que las IES y el SNNA trabajen en conjunto para una correcta organización (Anaguano 2019).

### **3.2.1 ¿Cómo cambio el examen de admisión durante el periodo 2012 - 2022?**

Durante el periodo 2012-2022 el examen ha tenido diversos reajustes, después de la implementación de la política del examen nacional de acceso a la educación superior, los presidentes electos han tratado de contribuir para mejorar las políticas de acceso a la educación superior.

Sin embargo, no se ha logrado el cambio esperado, ya que la mayoría de los estudiantes que optan por dar el examen no pueden acceder a una carrera universitaria o escogen una que no es de su preferencia (Mejía 2018).

A continuación, se analizará cada uno de los exámenes que se aplicaron durante el transcurso del periodo 2012 – 2022, presentando gráficos en donde se demuestre su nivel de efectividad.

#### ***Examen Nacional de Educación Superior (ENES)***

Esta prueba se aplica desde el 2011 hasta principios del 2017, siendo un instrumento de evaluación que explora procesos cognitivos que son esenciales para cursar con éxito la educación superior. Permite integrar contenidos académicos básicos obtenidos durante la

instrucción formal y aquellos aprendizajes implícitos en el ser humano que se desarrollan con la práctica y la resolución de problemas diarios.

El examen contenía 120 preguntas con preguntas cerradas de opción múltiple, y explora aquellos procesos de aprendizaje que los postulantes deben manejar antes del ingreso al sistema educativo superior. Estaba dividido en tres áreas que son razonamiento verbal, razonamiento numérico y razonamiento abstracto, en donde se determinó 40 preguntas por área (Ministerio de Educación del Ecuador 2015).

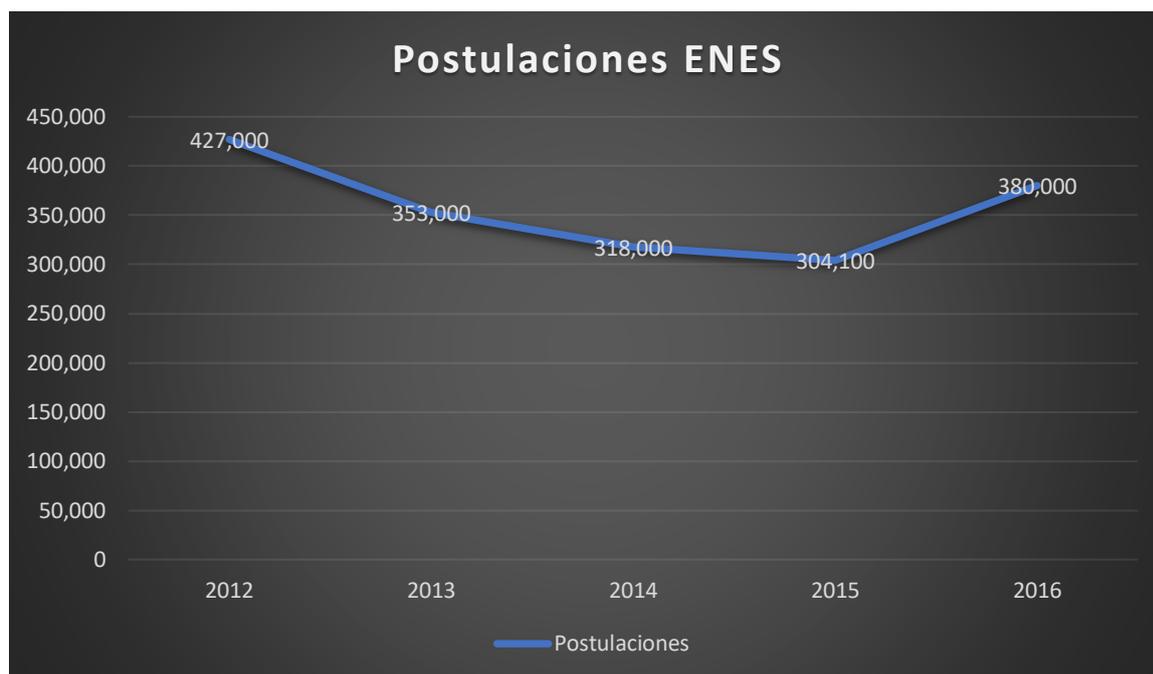
Había 12 ítems que no se califican ya que son preguntas que se incorporan a cada una de las formas del examen como parte del proceso de pilotaje y alimentación del banco de preguntas. La prueba de aptitudes era calificada sobre 1.000 puntos; debían rendir los aspirantes para ingresar a la universidad.

Para el 2014 este examen fue obligatorio para los estudiantes que cursaban el último año de bachillerato en los colegios fiscales, fiscomisionales, particulares y municipales.

Hasta el 2016 los estudiantes realizaban la prueba para graduarse en la secundaria; luego se presentaban al *ENES* y se postulaba para una carrera y una institución. La puntuación determinaba la asignación de un cupo a la carrera de su preferencia o a una que le permitía acceder por sus puntos obtenidos.

En el siguiente gráfico se va a mostrar el número de postulaciones que se realizaron durante la aplicación de la evaluación ENES:

**Gráfico 3.1. Postulaciones ENES**



Elaborado por la autora.

### ***Examen Ser Bachiller***

La elección de un nuevo periodo presidencial que trajo consigo cambios que propusieron en las campañas electorales, la aplicación de una nueva prueba para el ingreso a las universidades se encontraba dentro de estas propuestas. Además, el cambio de prueba tenía que contener las observaciones que se dieron durante el periodo de la prueba anterior.

En 2017 el *Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval)* puso en marcha el examen unificado al cual denominó *Ser Bachiller*, para evaluar el aprendizaje en los campos de aptitud abstracta, dominio matemático, dominio lingüístico, dominio científico y dominio social. Este le permitía graduarse en el colegio a acceder a un cupo en el sistema de educación superior (Torres 2020).

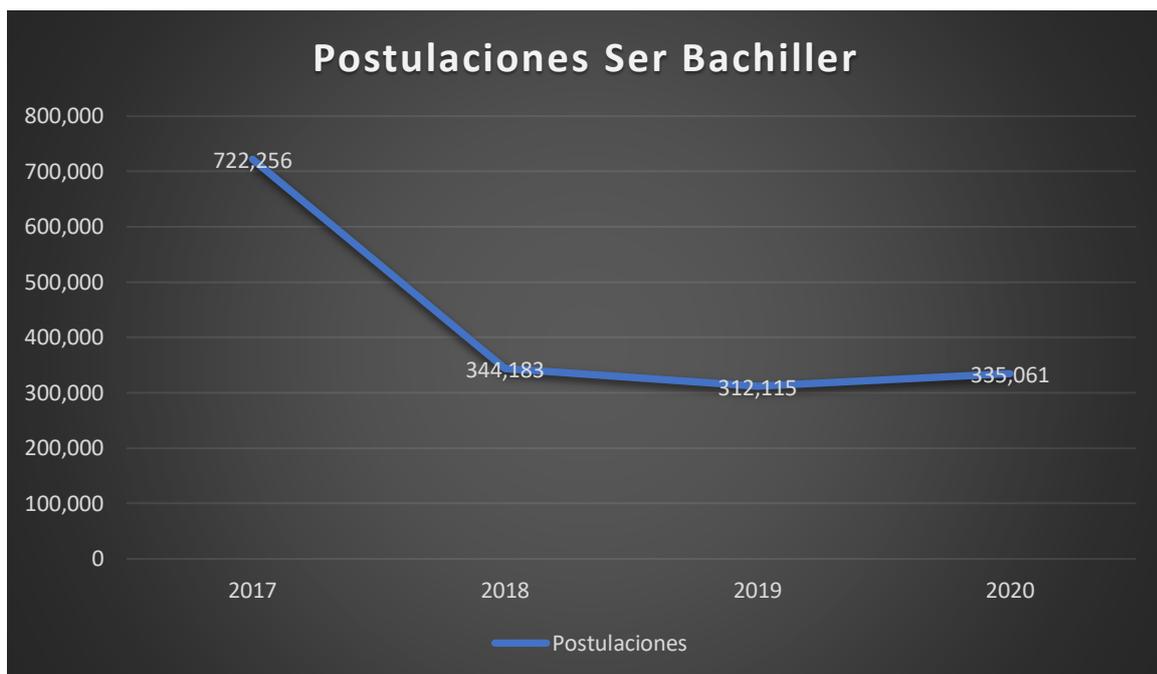
Era un examen obligatorio que se le aplicaba a los estudiantes de tercer curso de bachillerato de todos los colegios públicos, municipales, fiscomisionales y privados de Ecuador. El examen representa el 30% de la calificación para graduarse como bachiller. El otro 30% viene del promedio obtenido entre octavo a décimo grado, y el restante 40% del promedio de primero a tercero de bachillerato (Castro 2020).

La división de calificación se dio para que los postulantes tengan más oportunidades de obtener la nota que pretendían para obtener un cupo en la carrera deseada. En la prueba

antecesora sólo contaba la nota que sacaban en la evaluación, al añadir otros porcentajes daba la posibilidad de tener un porcentaje de nota asegurada.

Se volvió un requisito para obtener un cupo a las universidades públicas nacionales. El examen estaba calificado sobre mil puntos. El mínimo para aprobarlo son 700 puntos (Castro 2020). En el siguiente gráfico se va a mostrar el número de postulaciones que se realizaron durante la aplicación de la evaluación Ser Bachiller:

**Gráfico 3.2. Postulaciones Ser Bachiller**



Elaborado por la autora.

### ***Examen Transformar***

En 2021, el nombre cambió a prueba ***Transformar***, un examen que evaluaba aptitudes en vez de conocimientos para que los estudiantes puedan ingresar a universidades e institutos superiores en Ecuador. Es una evaluación que funciona como requisito de postulación para acceder a un cupo en escuelas politécnicas, institutos y universidades de Ecuador.

Evaluaba tres áreas de estudio que son: verbal (entender las relaciones entre las diversas palabras), numérica (relacionar entre los números y lleguen a sacar conclusiones mediante razonamientos), lógica (hacer una medición de qué tanto una persona podrá alcanzar conclusiones a través de la visión de patrones).

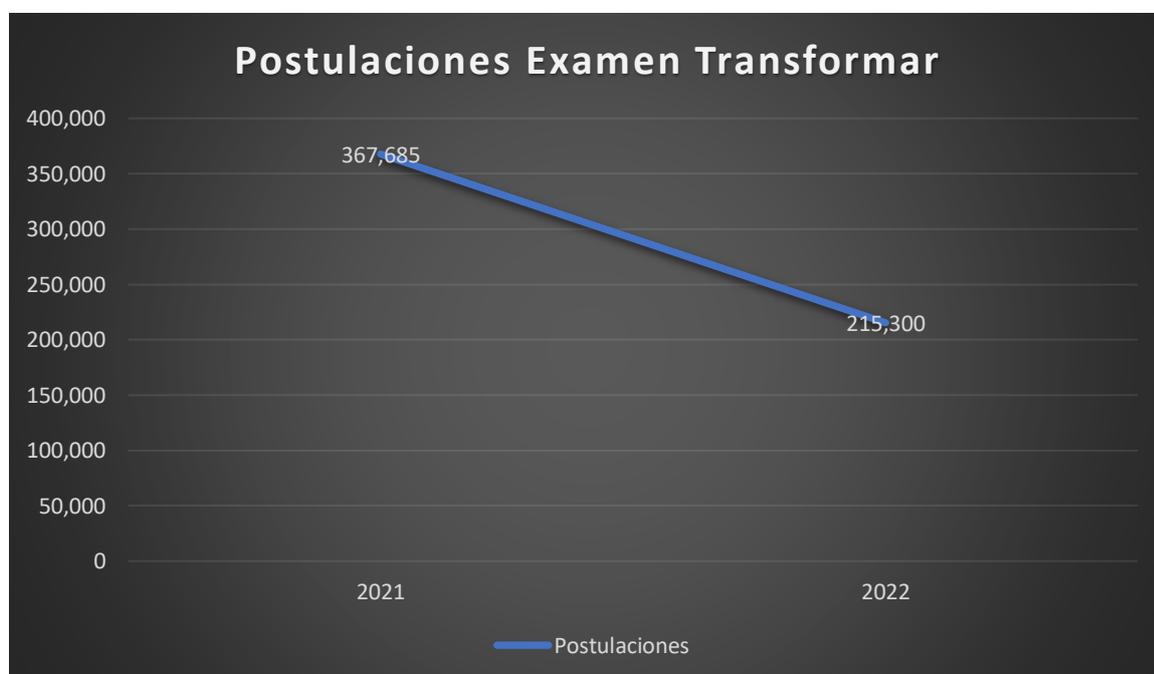
La calificación obtenida en este examen solamente representa un 50% del porcentaje para postular; el otro 50% pertenece a las notas de grado de bachilleres o el récord académico. A la

mayoría de los postulantes se les aplicaba esta prueba de manera online, a través de un link que les llega por Email al momento de rendir el examen.

Sin embargo, quienes no tenían dispositivos o internet para realizar el test online, contaban con la opción de hacerlo en una sede asignada por Senescyt de manera presencial. Para ello, previamente los estudiantes tenían que indicar que no contaban con las herramientas tecnológicas en su hogar.

La prueba duró poco más de un año, en julio de 2022 se eliminó, ya que las IES se iban a encargar de realizar sus pruebas o procedimientos para que los estudiantes puedan acceder a un cupo.

### Gráfico 3.3. Postulaciones Transformar



Elaborado por la autora.

### 3.3 Presupuesto: ¿Alcanza para el incremento de cupos?

Con respecto al financiamiento para aumentar los cupos y mejorar la calidad e infraestructura de la IES, se realizó una revisión del presupuesto destinado al funcionamiento de: el Sistema de educación superior (CES-CEAACESIES); la agencia del Ejecutivo encargada de la política pública en la materia (SENESCYT); los proyectos de creación de las cuatro Universidades públicas (Zabala 2015).

El financiamiento a las IES, opera mediante fuentes principales: las derivadas de las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico

(FOPEDEUPO) de 1996 y la de las asignaciones por impuesto a la renta recaudado anualmente, ambas alimentan el PGE (Presupuesto General del Estado) y en función a la fórmula de asignación de recursos se realizan las asignaciones presupuestarias a las IES (Zabala 2015).

Esta fórmula para 2013 fue establecida por el CES, en base a estos criterios: calidad e incremento; eficiencia académica y pertinencia; excelencia; eficiencia administrativa. Dado que el mayor porcentaje de financiamiento a la política de educación superior ecuatoriana responde a la fuente del PGE, el análisis se enfocará en estos rubros (Zabala 2015).

La distribución de recursos a cada una de las IES se basa en el número de estudiantes y costo por carreras y niveles, también se considera el número de docentes y su nivel académico, además de la evaluación y acreditación de instituciones, carreras y programas. Los proyectos y resultados de los programas de investigación, producción científica y tecnológica, así como los servicios y programas de bienestar estudiantil, atención a docentes y el personal de igual manera forman parte de los requisitos para establecer el presupuesto anual a la institución (Gómez 2020).

Tomando en consideración esta serie de requisitos se obtiene que la Universidad de Guayaquil y la Universidad Central de Quito son las dos instituciones que reciben una gran cantidad de presupuesto.

En un informe realizado por Gómez en el Observatorio del Gasto Público se estableció que la mayoría de las IES carecen de información y documentos que permitan conocer la nómina del personal docente y administrativo, remuneraciones por sus respectivos puestos y el uso que se le da al presupuesto para los estudiantes. Sin embargo, la información brindada por las instituciones se encuentra en los archivos del Ministerio de Finanzas, pero no muestra a profundidad los datos mencionados anteriormente (Gómez 2020).

Mostrar estos datos es la obligación de todas las IES, ya que el artículo 23 de la LOES dispone que “las instituciones del Sistema de Educación Superior deben rendir cuentas de los fondos públicos recibidos, mediante el mecanismo que establezca la Contraloría General del Estado, en coordinación con el Consejo de Educación Superior, y conforme las disposiciones de la Ley que regula el acceso a la información” (LOES 2010).

El presupuesto que sobre a la finalización del ejercicio económico debe incorporarse al presupuesto del nuevo período y sólo podrán destinarse a infraestructura, equipamiento, fondos bibliográficos y becas (Gómez 2020).

Los cambios en el presupuesto a través de los años son evidentes, en el 2021 el presupuesto de las IES ha pasado de 1.077 millones de dólares en el 2020 a 1.106 millones de dólares en el 2021. En 2020, el Gobierno de Lenin Moreno redujo el presupuesto de la educación superior en 98 millones de dólares, aduciendo un descenso en los ingresos fiscales, a causa de los efectos globales de la pandemia de COVID-19 en la economía nacional y mundial (Tubay 2021).

La Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FEPUPE) reiteró su rechazo a los recortes presupuestarios y reiteró que en su propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), ellos plantean fuentes y formas alternativas para financiar el sistema.

A pesar que se logró que en el 2021 aumente el presupuesto, para el 2022 hubo un recorte del 11.5% que equivale \$138 millones. El Ministerio de Economía proyectó que los recursos al sistema de educación superior sumen \$1.057,453 millones en 2022, en cambio en el 2021 la asignación presupuestaria llegaba a \$1.195,533 millones.

La diferencia entre un año y otro es de \$60,7 millones, para el FOPEDEUPO, que se alimenta de hasta el 10% de la recaudación del impuesto a la renta, los recursos suben de \$833,68 millones a 871,72 millones. El dinero para gratuidad de la educación se mantiene en \$183,96 millones; mientras los recursos para funcionamiento aumentan de \$14,51 millones a \$26,67 millones.

Una reducción importante se verifica en los fondos de autogestión, es decir, en los ingresos que generan por sus propios medios las instituciones de educación superior. El monto pasa de \$109.31 millones en 2021 a \$74,28 millones.

Asimismo, existe una caída de alrededor de \$20 millones en las asignaciones por devolución de IVA, dentro de la misma Proforma 2022, se detalla que \$823,24 millones de los recursos asignados a universidades y escuelas politécnicas se va en sueldos y salarios (La Hora 2021).

Según un comunicado de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) el recorte pone en riesgo la calidad, el acceso a la investigación en educación superior y los planes de retorno progresivo a las aulas universitarias, sin dejar de lado el aumento de cupos por medio de la mejora de las instalaciones o infraestructura.

Los recortes presupuestarios son inevitables, pero lo que se debe evaluar es la eficiencia que hay al momento de administrar el presupuesto que se le da a una IES, es decir si se gasta bien y de forma organizada el dinero por estudiante que se ha establecido. La educación pública y

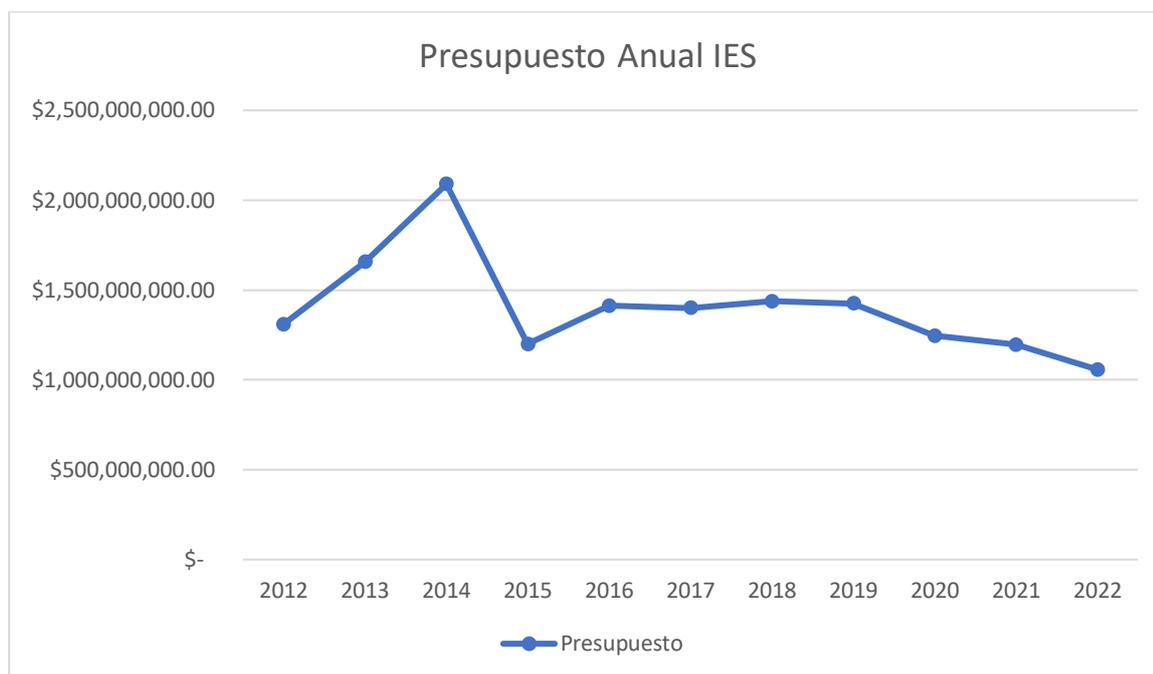
gratuita es importante para el desarrollo del país, por esta razón se debe evaluar cómo se manejan los recursos destinados para este ámbito del Estado.

**Tabla 3.1. Presupuesto Anual IES**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Años</b>	<b>Variación anual</b>
<b>2012</b>	\$ 1.310.000.000		
<b>2013</b>	\$ 1.656.000.000	<b>2012 – 2013</b>	1,26
<b>2014</b>	\$ 2.089.000.000	<b>2013 – 2014</b>	1,26
<b>2015</b>	\$ 1.199.000.000	<b>2014 – 2015</b>	0,57
<b>2016</b>	\$ 1.412.356.265	<b>2015 – 2016</b>	1,18
<b>2017</b>	\$ 1.399.889.180	<b>2016 – 2017</b>	0,99
<b>2018</b>	\$ 1.437.635.929	<b>2017 – 2018</b>	1,03
<b>2019</b>	\$ 1.424.199.069	<b>2018 – 2019</b>	0,99
<b>2020</b>	\$ 1.246.167.854	<b>2019 – 2020</b>	0,87
<b>2021</b>	\$ 1.195.533.000	<b>2020 – 2021</b>	0,96
<b>2022</b>	\$ 1.057.453.000	<b>2021 - 2022</b>	0,88

Elaborado por la autora.

### Gráfico 3.4. Presupuesto Anual IES



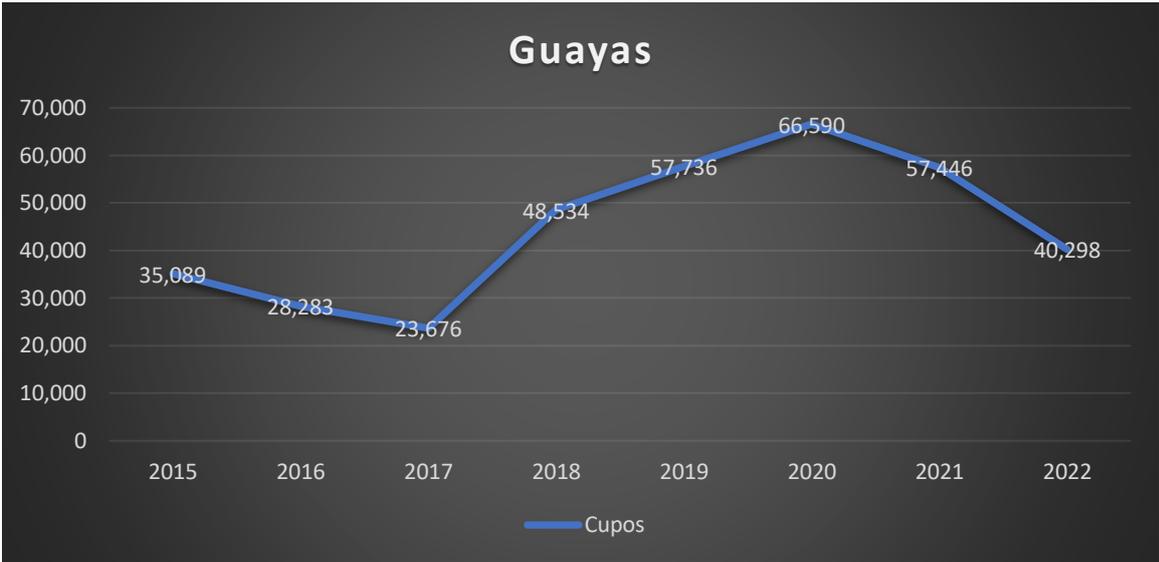
Elaborado por la autora.

Partiendo desde la designación del presupuesto ahora se especificará cuánto fue el número de cupos ofertados en las cinco provincias con mayor población en el país. Cabe mencionar que, se van a tomar en consideración los datos proporcionados por el INEC del censo de población y vivienda del 2022.

En el censo de población y vivienda del 2022 la provincia con mayor cantidad de población es Guayas con un total de 4.391.923 personas, seguida de Pichincha con 3.089.473 personas, Manabí con 1.592.840 personas, Los Ríos con 898.652 personas y Azuay con 801.609 personas.

En la provincia del Guayas entre el periodo de 2015 y el primer semestre del 2022 se ofrecieron un total de 357.652 cupos por las IES públicas, logrando su máxima acogida en el año 2020 ocasionado por la pandemia que provocaba que la educación sea virtual, por lo que permitía un mayor número de estudiantes. Siendo la Universidad de Guayaquil la más grande de esta provincia.

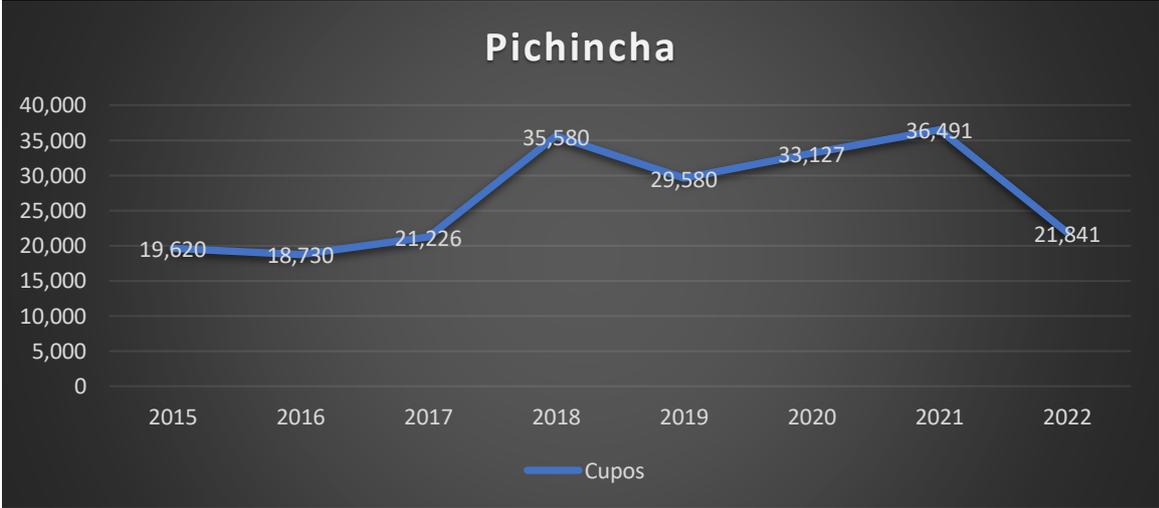
**Gráfico 3.5. Cupos ofertados en Guayas**



Elaborado por la autora.

En Pichincha la segunda provincia con un mayor número de población se ofrecieron un total de 186.615 cupos durante el periodo 2015 y el primer semestre del 2022, teniendo un mayor ofrecimiento en los establecimientos en el 2021. La Universidad Central del Ecuador es el establecimiento de educación superior más grande de esta provincia, ubicada en la ciudad de Quito.

**Gráfico 3.6. Cupos ofertados en Pichincha**

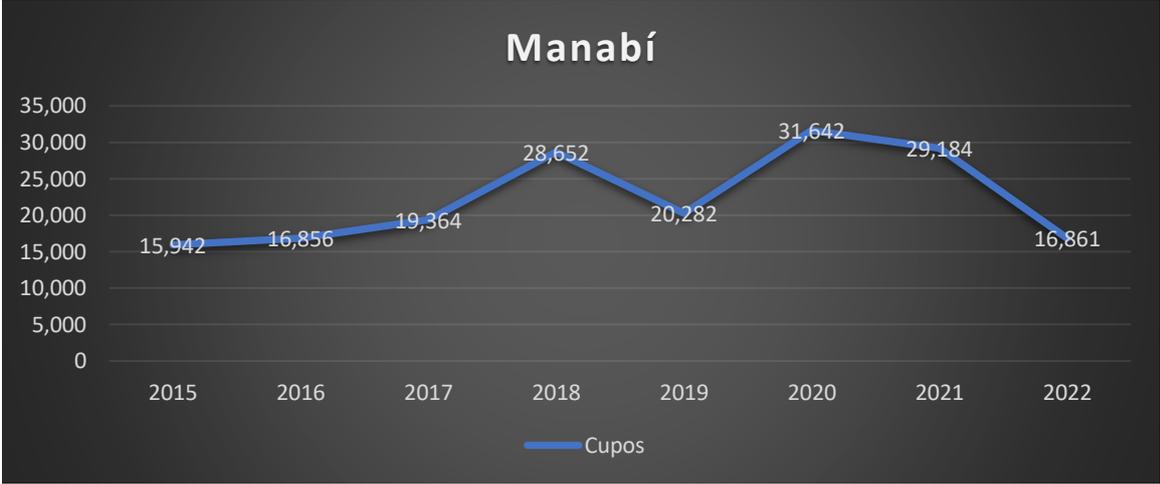


Elaborado por la autora.

En Manabí se ofreció un total de 178.783 cupos en la IES de esta provincia durante los periodos que se determinaron en los párrafos anteriores, teniendo un mayor número de cupos ofertados en el año 2020, por las mismas circunstancias que se mencionaron en la provincia

del Guayas. La Universidad Técnica de Manabí es la más grande de esta provincia, la cual se encuentra ubicada en Portoviejo.

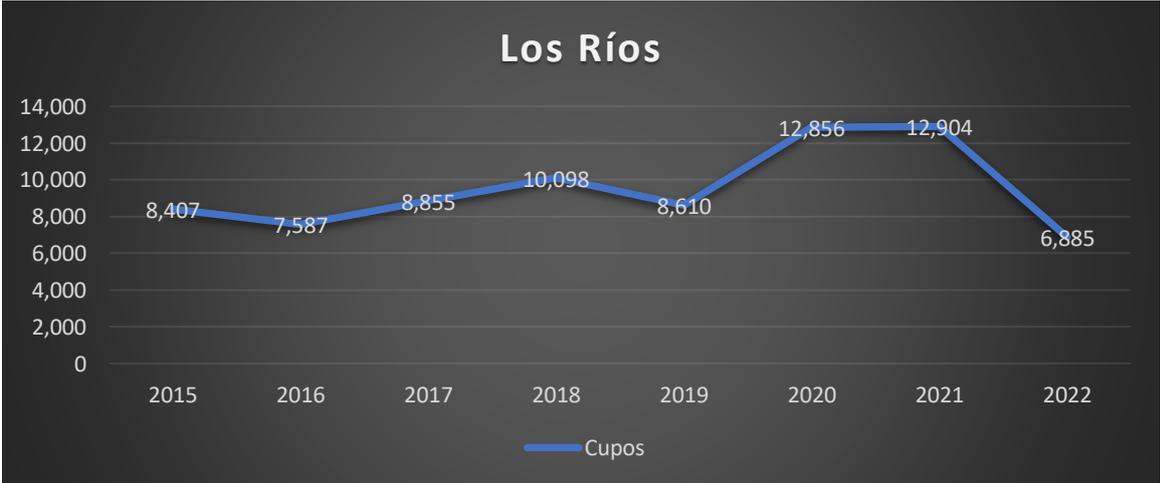
**Gráfico 3.7. Cupos ofertados en Manabí**



Elaborado por la autora.

En Los Ríos se ofrecieron un total de 76.202 cupos en los establecimientos que se encontraban en esta provincia durante el periodo determinado, en este caso el año en donde se ofrecieron un mayor número de cupos fue el 2021 como sucedió en la provincia de Pichincha. La Universidad Técnica de Babahoyo es el establecimiento que más acepta jóvenes estudiantes en educación superior en esta provincia.

**Gráfico 3.8. Cupos ofertados en Los Ríos**

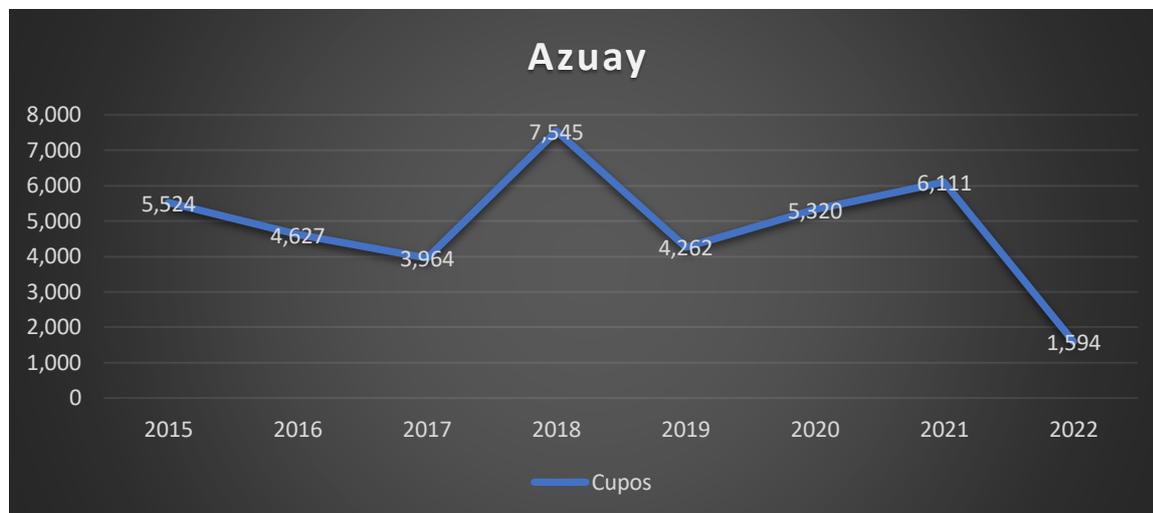


Elaborado por la autora.

En Azuay la quinta provincia con mayor población en el Ecuador se ofrecieron un total de 38.947 cupos en las IES de esta provincia durante el periodo determinado, siendo el 2018 el

año con mayor número de cupos ofertados. En la ciudad de Cuenca se encuentra ubicada la Universidad del Azuay, la cual es la más importante en esta provincia.

**Gráfico 3.9. Cupos ofertados en Azuay**



Elaborado por la autora.

Con los datos proporcionados se puede establecer una relación entre el presupuesto designado a educación superior y los cupos que se ofrecen en determinados tiempos, cabe recalcar que esta relación toma relevancia con más fuerza en el ámbito de la infraestructura de la IES públicas. ¿Por qué se da fuerza en este ámbito?

La respuesta a esta pregunta es la siguiente, al mejorar la infraestructura de un establecimiento de educación superior utilizando parte del presupuesto designado se puede incrementar las aulas y así ofrecer más cupos a los postulantes en los próximos años. Por esta razón se ha realizado una comparación entre este instrumento de política y el presupuesto de las IES públicas.

### **3.4 Enfoque de redes en la implementación de la política de acceso a la educación superior**

La política de acceso a la educación superior tiene varios actores que se interrelacionan entre sí provocando el apareamiento de redes en su relación. En el siguiente apartado se va a mencionar cada uno de los actores que participan en la implementación de esta política pública.

Desde la implementación se puede decir que se lo ve desde una perspectiva *top-down*, en donde se establece a esta etapa como un proceso intermedio entre la *formulación* y los resultados lo cual le brinda un carácter estrictamente administrativo (Vásquez 2016). Es decir,

la implementación es un tema gubernamental regido por un ente del gobierno, en este caso la Senescyt con sus actores que intervienen dentro de esta red.

En el proceso de implementación implica de manera única un aspecto operativo, por ende, en la fase anterior que es la formulación, en la cual se define el contenido de la política. En sus objetivos se concibe que las acciones a partir de los mismos se alcanzan de manera directa y orientada de manera específica con estos objetivos (Vásquez 2016).

Dentro de la implementación se van a encontrar entidades del Estado encargadas de la implementación de la política pública, instrumentos de política, leyes y normas que rigen esta política y los actores que indirectamente intervienen y ya forman parte de esta gran red.

En la siguiente Tabla se presenta la categorización de actores y su respectiva función en la red:

**Tabla 3.2. Categorización de actores**

Categorización	Actor	Función
<b>Educación superior</b>	SENESCYT	Organismo encargado de regular la política de acceso a la educación superior
	INEVAL	Instancia pública encargada de realizar las evaluaciones
	CES (Consejo de Educación Superior)	Consolidación del sistema de educación superior promoviendo la participación de diversos actores
	SNNA (Sistema Nacional de Nivelación y Admisión)	Garantiza los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y estándares de calidad
	CEAACES (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior)	Es el órgano público competente para ejecutar los procesos de evaluación, acreditación y categorización de las IES
	IES (Instituciones de Educación Superior)	Establecimientos encargados de brindar la educación de tercer nivel

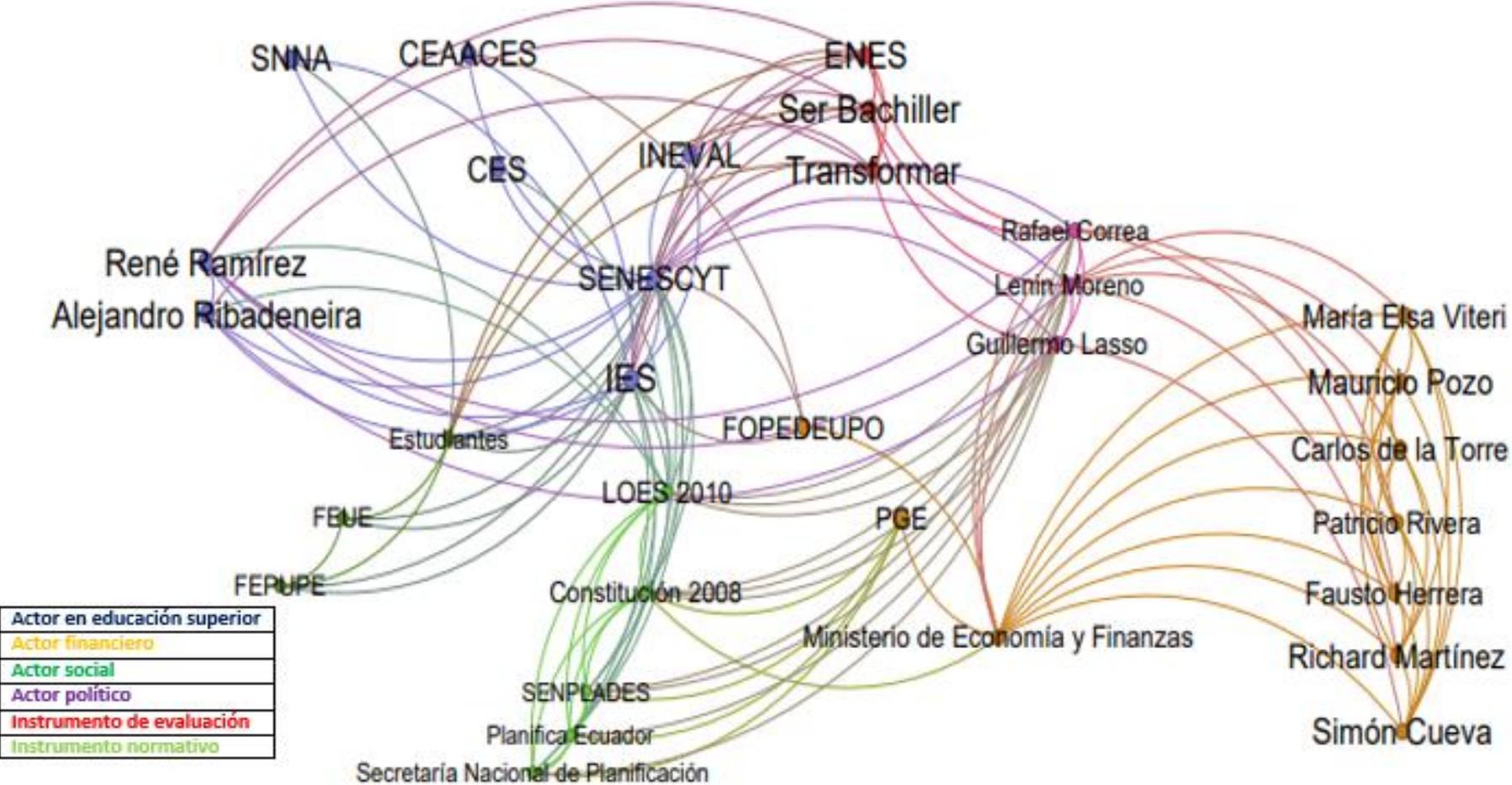
	René Ramírez (2012 – 2018)	Secretario SENESCYT
	Alejandro Ribadeneira (2018 – 2022)	Secretario SENESCYT
	FOPEDEUPO (Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico)	Asignaciones presupuestarias para las Universidades y Escuelas Politécnicas
	Ministerio de Economía y Finanzas	Ente rector de la política fiscal y económica que ejerce sus competencias de forma transparente y responsable para el desarrollo sostenible e inclusivo
	Patricio Rivera (2010 – 2013) (2016 – 2017)	Ministro de Economía y Finanzas
	Fausto Herrera (2013 – 2016)	Ministro de Economía y Finanzas
	Carlos de la Torre (2017 – 2018)	Ministro de Economía y Finanzas
	María Elsa Viteri (2018)	Ministro de Economía y Finanzas
	Richard Martínez (2018 – 2020)	Ministro de Economía y Finanzas
	Mauricio Pozo (2020 – 2021)	Ministro de Economía y Finanzas
	Simón Cueva (2021 – 2022)	Ministro de Economía y Finanzas
	PGE (Presupuesto General del Estado)	Instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado
<b>Político</b>	Rafael Correa (2006 – 2017)	Presidente de la República del Ecuador
	Lenin Moreno (2017 – 2021)	Presidente de la República del Ecuador
	Guillermo Lasso (2021 – 2023)	Presidente de la República del Ecuador
	Constitución 2008	Norma Suprema a la que está sometida toda la legislación ecuatoriana

<b>Instrumento normativo</b>	LOES 2010	Ley que garantiza el derecho a la educación superior de calidad
	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007 – 2019)	Organismo técnico responsable de la planificación nacional
	Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019 – 2021)	Organismo técnico responsable de la planificación nacional
	Secretaría Nacional de Planificación (2019 – actualidad)	Organismo técnico responsable de la planificación nacional
<b>Social</b>	Estudiantes	Realizan las evaluaciones para obtener un cupo
	FEUE (Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador)	Es una organización, legal y legítima, representa a todos los estudiantes de las universidades públicas del Ecuador
	FEPUPE (Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador)	Es una organización, legal y legítima, representa a todos los profesores de las universidades del Ecuador
<b>Instrumento de evaluación</b>	ENES	Evaluación que se realizaba durante el periodo 2012 - 2016
	Ser Bachiller	Evaluación que se realizaba durante el periodo 2017 - 2020
	Transformar	Evaluación que se realizaba durante el periodo 2021 - 2022

Elaborado por la autora.

En el siguiente Gráfico se muestra la red de actores durante el periodo determinado en el trabajo 2012 – 2022, con la categorización indicada en la tabla y se observará como se interrelacionan cada uno de los actores y la intensidad de los nodos en su relación.

Gráfico 3.10. Red de actores 2012 - 2022



Elaborado por la autora.

## **Capítulo 4. Falla de implementación de la política de acceso a la educación superior**

En el siguiente capítulo se va a llevar a cabo el tercer objetivo específico, en donde se busca explicar la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior en función de al instrumento, examen de ingreso y el número de cupos ofertados por las IES.

En primer lugar, se describen los cambios en la implementación de la política de acceso a la educación dentro del periodo estimado 2012 – 2022, esto permite analizar en qué momento apareció la falla que provocó que la aplicación de esta política pierda su objetivo. Los constantes cambios provocaban una variación y que promueve una actualización constante, lo que no permite tener una visión clara del cumplimiento de la política.

Como segundo punto, se analiza de qué manera influyó el instrumento de política en la falla de implementación. El primer instrumento que se plantea es el examen de ingreso que rinden los postulantes para obtener un cupo. Como vimos en los apartados anteriores durante el periodo determinado hubo tres grandes cambios en este instrumento.

Los cupos ofertados por las IES para los postulantes, esto va conectado con el presupuesto establecido por el Estado para cada año. En este presupuesto va incluido los gastos para el mejoramiento de infraestructura, pago de docentes, investigaciones, becas, entre otros planes dentro de las IES.

Para finalizar se realiza el análisis de redes de la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior. La red de actores que se realizó en el capítulo 3 sirve de base para realizar el análisis planteado. Esto permite indicar cuáles son los actores que tuvieron un rol importante y provocaron un cambio en la política implementada para ejercer un proceso meritocrático en el acceso a la educación superior.

### **4.1 Cambios en la implementación de la política de acceso a la educación superior**

En este apartado se describe paso a paso los cambios que existieron durante el periodo 2012 – 2022, incluyendo los cambios de examen y una comparación entre los cupos ofertados y el número de postulantes. En primer lugar, hay que determinar por año los cupos y postulantes y determinar qué examen realizaban durante ese año en específico.

Se separa en tres intervalos de tiempo para realizar un análisis más preciso, el primer intervalo incluye el periodo 2012 – 2016 en el cual se aplica el examen ENES, el segundo intervalo es durante el 2017 – 2020 en la que los postulantes rendían la evaluación Ser Bachiller y por último está el periodo 2021 – 2022 (I) aquí se aplicó el examen Transformar.

### ***Periodo 2012 – 2016 (ENES)***

Desde el análisis del gráfico realizado se puede percibir que el número de cupos ofertados por las IES es menor al número de postulantes en gran mayoría, es más no hay un punto de unión entre estas dos variables.

El año en que se ofreció un mayor número de cupos durante este periodo fue el 2015 con 141.920, sin embargo, el número de postulantes era el doble de los cupos ofertados. Por el contrario, el año en donde hubo un mayor número de postulantes fue en el 2012, en donde ocurría lo mismo del caso anterior y el número de cupos ofertados no representaba ni la mitad de los jóvenes que postulaban.

Durante este periodo los postulantes tenían que rendir el examen ENES para obtener un cupo en una IES, como es de conocimiento previo durante este periodo los jóvenes que recién salían de los colegios también tenían que rendir otra evaluación para obtener su nota de graduación. Esto provocaba que para este grupo se complicara un poco la situación, ya que tenían que rendir dos evaluaciones de las cuales dependían para obtener un cupo y estudiar la carrera de su preferencia.

### ***Periodo 2017 – 2020 (Ser Bachiller)***

En este periodo ocurrió lo mismo que en el intervalo anterior, no hay un punto de unión entre las variables. En el año 2021 se ofrecieron 221.353 cupos y hubo más de 300.000 postulantes este año, lo cual no cumple con la demanda de cupos; en el caso del año donde hubo más postulantes es en 2018 con un número de 722.256, en la cual se ofrecían sólo 143.382 es así como se puede percibir que no todos los postulantes iban a recibir un cupo.

Durante este intervalo de tiempo se rindió el examen Ser Bachiller, en el cual se aumentó el número de preguntas para que sólo se rinda una evaluación y los jóvenes bachilleres solo tengan que dar dicha evaluación. Esto se vio reflejado en el número de postulantes que se dio en el primer año en que empezó a implementar esta evaluación; sin embargo, sólo se ofrecieron 143.382 cupos para un total de 722.256 postulantes, un caso sin precedentes en donde ni siquiera la mitad de los postulantes iban a adquirir un cupo en una IES.

### ***Periodo 2021 – 2022 (I) (Ser Bachiller)***

Como este periodo es corto se puede realizar una comparación entre los dos años que se muestra, hay que recalcar que del 2022 solo se toma en cuenta el primer trimestre, ya que para el segundo el gobierno determinó que cada una de las IES iban a ser encargadas de realizar su

evaluación. Se visualiza el mismo problema que los periodos anteriores hay más postulantes que cupos ofertados y esto provoca que un gran número de jóvenes se queden sin cupos.

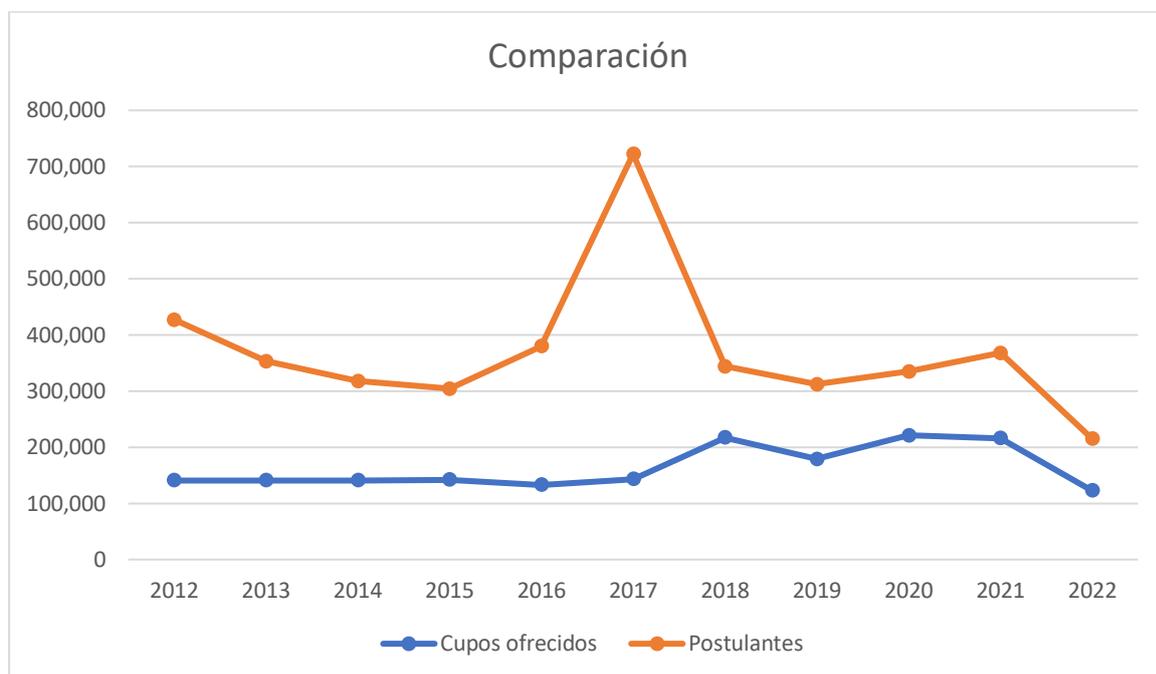
Para este pequeño periodo se rindió la prueba Transformar, la cual tenía dos partes, la primera en donde estaban las preguntas que median aptitudes y la segunda parte en donde se encontraban las preguntas vocacionales de los jóvenes postulantes.

**Tabla 4.1. Comparación entre variables**

Año	Cupos ofertados	Número de postulantes	Examen
2012	140.680	427.000	ENES
2013	140.760	353.000	
2014	140.840	318.000	
2015	141.920	304.100	
2016	133.235	380.000	
2017	143.382	722.256	Ser Bachiller
2018	217.347	344.183	
2019	178.846	312.115	
2020	221.353	335.061	
2021	216.189	367.685	Transformar
2022 (I)	122.623	215.300	

Elaborado por la autora.

**Gráfico 4.1. Comparación entre las variables**



Elaborado por la autora.

#### **4.2 ¿De qué manera influyó el instrumento de política en la falla de implementación?**

En este apartado se va a realizar un análisis de la influencia que tuvo el instrumento de política escogido en la investigación en la falla de implementación en la política de acceso a la educación superior. El instrumento que se escogió fue el examen de ingreso que rendían los postulantes y también se tomó en consideración los cupos ofertados por las IES, proporcionando información de los números de postulantes y el presupuesto designado durante el 2012 – 2022 por el Estado.

En primer lugar, el examen de ingreso se volvió un requisito indispensable para obtener un cupo dentro de las IES. Esto se estableció para lograr que los postulantes ingresen por meritocracia y no por privilegio, y evitar el pago extra y asegurar una educación gratuita en las IES públicas.

Sin embargo, la aplicación de un solo formato de evaluación perjudicó de alguna manera a un grupo de postulantes; debido a que no se tomaron en consideración los niveles de estudio primarios y secundarios. ¿Por qué es relevante mencionar esto?, los jóvenes bachilleres que estudiaron en áreas rurales no tienen el mismo conocimiento, que obtuvieron los que pudieron tener educación en áreas urbanas y a su vez instituciones privadas.

Es de conocimiento público que las pruebas son diseñadas por un grupo de profesores que consideran que los temas implementados en las pruebas se deben impartir en todas las escuelas y colegios del Ecuador. Además, se debe tomar en consideración los cursos extras que toman los jóvenes con posibilidades económicas, a pesar que la Senescyt brinda cursos gratuitos no todos pueden recibir esta información.

La realización de la evaluación provoca presión en los jóvenes postulantes, ya que tienen que obtener un puntaje mayor para obtener un cupo en la carrera de su preferencia. Desde esta premisa se va a partir para el anexo del siguiente tema, ya que, en un hipotético escenario, en donde todos los postulantes que quieran una carrera especifican obtengan la mayor calificación; no todos van a obtener un cupo.

Se puede afirmar esto gracias a la comparación que se realizó en el apartado anterior, dando a conocer que el número de postulantes es mucho mayor que al número de cupos ofertados por la IES. Esto ocasiona que muchos postulantes queden sin un cupo para estudiar la carrera de su preferencia y busquen otras opciones en las áreas donde quedan cupos disponibles como última opción, sin dejar de lado que otros en cambio se van a quedar sin cupo.

Las variantes que pueden influir en esta situación pueden ser diversas, pero se va a tomar en consideración el presupuesto establecido por Estado para la educación superior, ya que es una información que se encuentra en el Capítulo 3. A pesar que, el presupuesto designado parece que abarca todo lo necesario para la educación superior pública hay que tomar en consideración que ese dinero tiene que englobar todo.

Cuando se refiere a todo, se puede señalar el mantenimiento de la infraestructura de todas las IES públicas del país, pago de maestros, becas proporcionadas para estudiantes e investigaciones realizadas por maestros. También hay que adicionar que a medida que pasan los años el presupuesto para educación superior va disminuyendo.

No se puede decir que la solución sea aumentar cupos, sino buscar la forma de aumentar el presupuesto para así agrandar la infraestructura de las IES públicas y poder aumentar el número de cupos para darle nuevas oportunidades a más jóvenes postulantes. Esto lleva consigo el aumento de maestros, más becas e investigaciones que deben realizar los maestros de educación superior.

### **4.3 Análisis de redes**

En el siguiente apartado se presentará una relación entre la red de implementación de política de educación superior (2012 – 2022) y la red de esta misma política en el periodo anterior de

lo mencionado. Se realizará una descripción de los distintos actores y como se terminaron relacionando entre ellos y de los datos generales de la red completa.

#### **4.3.1 Datos generales**

##### ***Porcentaje de categorización***

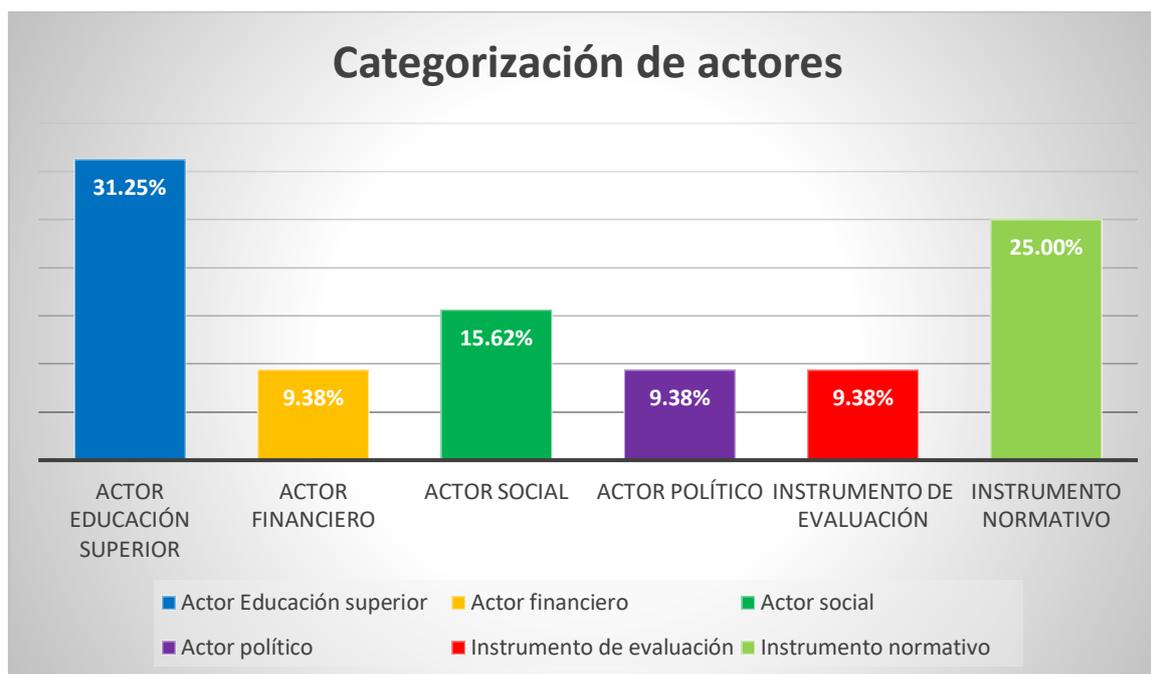
La red de implementación de la política de acceso a la educación superior (2012 – 2022) cuenta con 136 aristas y 32 nodos, de los cuales se categorizó de acuerdo al papel de los actores dentro de la red.

Se realizó una categorización de los actores dentro de la red con colores determinado e indicando el porcentaje de interrelación que tienen en la red. Con respecto a los actores de educación superior que se encuentran de color azul tienen el 31,25% de relación demostrando que dentro de la red de implementación de la política de acceso a la educación superior estos actores tienen un gran peso.

En segunda posición se encuentran los instrumentos normativos identificados de color verde claro tiene un 25%, se toma en consideración que están incluidos las Constitución del 2008, la LOES del 2010 y los órganos encargados de la planificación del país. Con el 15,62% se encuentran los actores sociales que se visualizan de color verde oscuro, estos toman fuerza, ya que son los principales afectados con las reformas o decisiones que se realizan con respecto a esta política pública.

Por último, con el mismo porcentaje 9,38% se encuentran tres categorizaciones. Se mencionan a los actores financieros identificado con el color naranja desde esta categorización se analiza el presupuesto designado a las IES durante los periodos determinados; luego, están los instrumentos de evaluación que se encuentran de color rojo, se mencionan a las tres evaluaciones que se implementaron durante el periodo estudiado; y por último, están los actores políticos de color morado, su participación es importante recalcar, ya que durante estos tres periodos presidenciales se realizaron grandes cambios a la política de educación superior.

**Gráfico 4.2. Porcentaje de categorización de actores dentro de la red**



Elaborado por la autora.

### ***Densidad***

La red de falla de implementación presenta una densidad de 0,137; esto implica que de todas las relaciones que se forman en la red a penas un pequeño porcentaje de interrelacionaron. Al existir una baja densidad provoca el aumento de ideas programáticas alrededor de las cuales interactúan diversos actores, de esta forma no existe un principio único bajo el cual se forma una base en la red. Sin embargo, la evidencia de una baja densidad no cambia el hecho que la interrelación entre los actores es evidente, pero esto demuestra la existencia de varios actores dentro de una idea programática.

### **4.3.2 Comparación entre redes**

Ahora bien, para este trabajo se realizaron dos redes, la primera que consta del periodo 1998 – 2007 y la segunda 2012 – 2022. Se implementó esta comparación para determinar los actores que interactuaban antes del periodo determinado para el estudio en cuestión.

El proceso de obtención y las instituciones encargadas de este proceso es una de las principales diferencias entre las redes, en la primera red se observa que sólo una institución el CNUEP; la cual se encargaba del proceso que tenían que realizar los jóvenes postulantes para obtener un cupo. Durante la realización de la segunda red se puede percibir que a pesar que

existe la SENESCYT como ente principal, está conformada por una serie de instituciones que ayudan a regular el proceso de ingreso a las IES.

La creación de estas instituciones buscaba que el ente principal designe funciones para que cada una tenga un objetivo determinado, es aquí donde aparece el INEVAL la institución encargada de diseñar las evaluaciones que tienen que rendir los postulantes. Esta institución no estaba durante la realización de la primera red, en este periodo cada una de las universidades y tecnológicos se encargaban de realizar los exámenes para ingresar a las IES.

La red de actores financieros no tiene cambios, ya que los cuatro actores que se interrelacionan, se pueden percibir que el periodo de las dos redes tiene casi el mismo tiempo de intermediación; lo único que se puede señalar como una diferencia es el número de ministros de finanzas. Durante el primer periodo estuvieron al mando del Ministerio de Finanzas dieciocho ministros, muy por el contrario, durante la realización de la segunda red que sólo fueron siete.

En la categorización de la red actores sociales se visualiza que siguen interactuando los tres; sin embargo, debido a la aparición de nuevas instituciones este grupo toma mayor intensidad. Esto se debe a que estos actores son los que son afectados directamente por los cambios y reformas que se dan en la política de acceso a la educación superior.

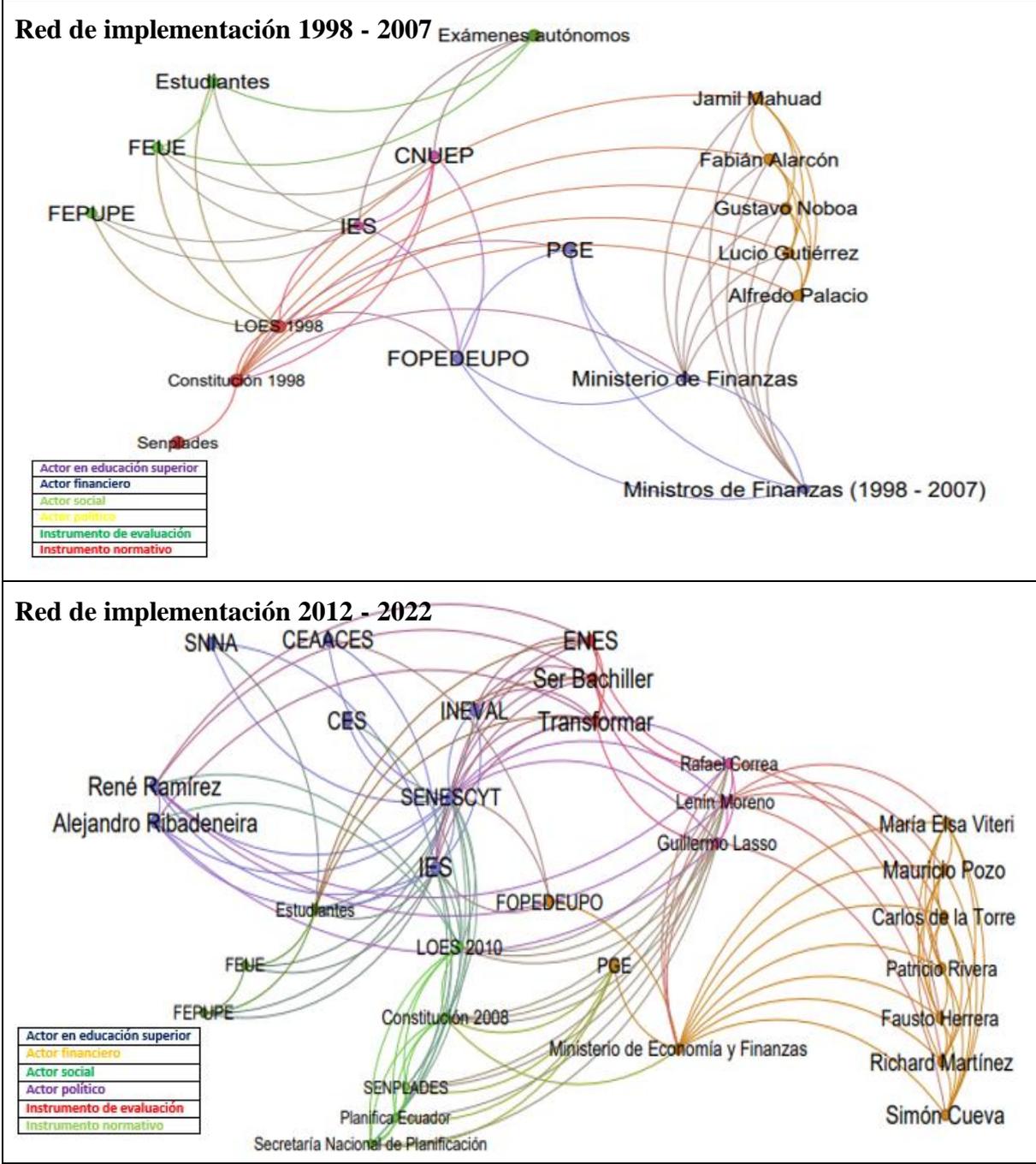
En la red de actor político también se puede identificar un cambio, durante el periodo 1998 – 2007 estuvieron al mando del país cinco presidentes; por el contrario, durante el periodo 2012 – 2022 solo hubo tres periodos presidenciales que fueron importantes para los cambios en la política de acceso a la educación superior. Además, durante el primer periodo no hubo cambios en esta política pública, es decir el sistema de ingreso se mantuvo durante nueve años sin reformas.

En el caso de los instrumentos de evaluación, como se mencionó anteriormente durante el primer periodo cada universidad o tecnológico se encargaba de realizar sus exámenes de admisión y respectivo proceso de ingreso. En la segunda red de implementación se puede identificar que había una prueba generalizada para todos y al alcanzar el puntaje requerido se podía obtener un cupo para estudiar en una IES.

Por último, están los instrumentos normativos los cuales cumplieron un rol fundamental; porque gracias a los cambios en la Constitución y las reformas en la LOES promocionaba igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. Con respecto a los organismos de planificación, durante el primer periodo sólo se encargaba de este ámbito la

Senplades y para el segundo periodo hubo cambios dentro de este organismo y al final existió tres cambios.

**Gráfico 4.3. Comparación de la red de implementación de la política de acceso a la educación superior durante los periodos 1998 – 2007 y 2012 - 2022**



Elaborado por la autora.

### **4.3.3 Ideas programáticas en la red de acceso a la educación superior**

Dentro de la red de implementación de la política de acceso a la educación se encontraron las siguientes ideas programáticas, que ayudaron a identificar el papel que juegan cada uno de los actores dentro de la red.

#### ***IP 1: Participación de los actores dentro de la educación superior***

Se estableció esta idea programática, ya que la implementación de la política gira en torno al acceso de educación superior; además, se pudo percibir que la mayoría de los actores, ya sean directos o indirectos tienen relación con al menos un actor en la educación superior. De esta manera la interacción permitió la creación de un gran número de aristas, dando a notar la inminente relación con instituciones que tienen un gran peso dentro de los cambios y modificaciones dentro de la política pública.

Los actores sociales y los instrumentos normativos tomaron gran relevancia dentro de la red y su interacción con los actores dentro de la educación superior; desde la interrelación con los actores sociales era algo inevitable, ya que son los principales beneficiados o afectados con los cambios dentro de la política. Con respecto a los instrumentos normativos, permitieron establecer y crear artículos para garantizar una igualdad de oportunidades a todos los jóvenes postulantes.

El papel de la Senescyt es fundamental dentro de esta política pública y por ende su posición en la red iba a ser intensa; sin embargo, se pudo notar que la intensidad del nodo de las instituciones de educación superior toma una gran densidad. Esto se dio porque las IES tienen un rol importante, ya que los estudiantes asisten a este establecimiento para estudiar la carrera deseada por ellos.

#### ***IP 2: Intervención en los cambios de las pruebas de ingreso***

Las pruebas de ingreso estandarizadas son categorizadas como instrumentos de evaluación, en la red de implementación tiene una principal interrelación con los actores en la educación superior, en especial con el INEVAL. Esta institución es la encargada de realizar dichas pruebas para garantizar que la obtención de un cupo tenga un proceso de meritocracia e igualdad de oportunidades.

En el periodo determinado para la implementación de la red se puede percibir que hubo tres cambios a la prueba, esto demuestra que este instrumento no es estático. Esto también se relaciona con el periodo presidencial de los tres mandatarios que estaban en el poder en aquel

periodo, esto se debe a las propuestas de campañas, en las cuales los cambios en la política de acceso a la educación es una de estas propuestas.

Los cambios en las pruebas de ingreso también se relacionan con la categoría de actores sociales, ya que los que rinden estas evaluaciones son los estudiantes. Se debe tomar en consideración las opiniones de este grupo porque en sí, ellos son los rinden estas evaluaciones y ponen en juego la obtención de un cupo en una carrera que en un determinado periodo van a dedicarse profesionalmente.

### ***IP 3: Aumento de cupos y designación de presupuesto***

Desde esta idea se toma en cuenta la categorización de actores financieros, porque dependiendo de la asignación de presupuesto anual para educación superior se pueden desarrollar una designación para cada área. Se tiene que especificar esto, ya que el aumento de cupos tiene que ver con una serie de factores que van desde la inversión en la infraestructura, contratación de más docentes especializados, promover investigaciones y la política de cuota.

El Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado de designar el PGE a cada uno de los ámbitos del país, pero como intermediario para el presupuesto de la educación superior se encuentra el FOPEDEUPO. Por medio de esta institución se conecta el Ministerio para dar el presupuesto anual destinado a mejorar las actividades de tercer nivel.

Desde la intervención de esta institución existe una conexión con los actores de la educación superior y desde el Ministerio se interrelacionan con los actores políticos, esto se debe a que en cada periodo estuvieron al mando del Ministerio distintos personajes que tuvieron en sus manos la designación de cada presupuesto.

### **4.4 Comprobación de hipótesis**

En este apartado se analizará si la hipótesis planteada en el estudio tiene bases para su comprobación. En primer lugar, se va mencionar la hipótesis que se indicó al principio del trabajo; “La política de acceso a la educación superior falla al momento de su implementación debido a que los instrumentos examen de evaluación y el número de cupos ofertados por las IES varían y no se estabilizan; además no toman en cuenta que los estudiantes tienen diversas aptitudes y conocimientos al momento de postular para una carrera universitaria o tecnológica”.

Partiendo desde la mención de la hipótesis y realizando un breve repaso al estudio realizado, se puede afirmar dicha hipótesis. ¿Por qué se cumple la hipótesis planteada?, esta pregunta ayuda a sintetizar las razones por las cuales hubo fallas en la implementación de la política.

Como primer punto se tiene al instrumento de evaluación para la obtención de un cupo, la creación de pruebas estandarizadas buscaba una igualdad de oportunidades para todos; sin embargo, los constantes cambios perjudicaban a los postulantes. Los jóvenes que no alcanzaban el puntaje requerido buscaban en el siguiente periodo una oportunidad, pero la transición de una prueba a otra provocaba una confusión en los postulantes.

Dentro de este punto se encuentra el problema de los conocimientos y aptitudes que los jóvenes poseen al momento de rendir la evaluación. Al realizar las pruebas no se toman en cuenta todos los niveles de educación de los postulantes, tanto como su nivel económico y su zona de residencia.

A pesar que se busca esconder la realidad, no se puede negar que la educación particular urbana es diferente a la educación fiscal urbana y rural. Esto obliga a que los padres busquen formas de nivelar a sus hijos y en algunas ocasiones presentarse a las evaluaciones con el poco conocimiento que obtienen en el transcurso de su vida estudiantil.

Ahora, con respecto al punto del incremento de números de cupos, es más complejo; esto se debe a que en este instrumento actúan una variedad de actores, desde financieros hasta políticos. El número de cupos ofertados es menor al número de postulantes por periodo, esto provoca que un gran número de jóvenes se queden sin oportunidad de estudiar; este es un problema que ha estado presente durante todo el periodo estudiado.

## **Conclusiones**

La política de acceso a la educación superior tuvo como objetivo buscar el ingreso libre y meritocrático a las IES públicas, por medio de la rendición de una evaluación general que media las aptitudes y conocimientos de todos los jóvenes bachilleres del país. Sin embargo, durante la implementación de esta política las acciones tomadas tenían como consecuencia que sólo un pequeño grupo de jóvenes obtengan un cupo para estudiar.

La realización de este trabajo pretendía realizar un análisis acerca de la falla de implementación de esta política en función a las variables que son fundamentales para llevarla a cabo. Se planteó una hipótesis que a medida que se encontraban los resultados se obtenían las respuestas que confirman o no la hipótesis planteada al inicio de la investigación.

Las conclusiones de este trabajo se dividirán en tres puntos fundamentales: la función del marco teórico y metodológico dentro de la investigación, los hallazgos encontrados y la forma de comprobación de la hipótesis del trabajo. Desde estos puntos se van a encontrar los datos específicos encontrados en la investigación, se va a empezar a plantear el primer punto:

### ***Función del marco teórico y metodológico***

En el capítulo 1 se presentó el marco teórico y metodológico, la siguiente investigación planteó como variable independiente la falla de implementación de la política de acceso a la educación superior y como variable dependiente la función que cumplía el instrumento de política, examen de ingreso y número de cupos ofertados. Partiendo desde este punto se utilizó el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), este modelo permite identificar las relaciones de los actores que intervienen dentro de la red.

El modelo permitió conocer el contexto histórico de los cambios de la política de acceso a la educación superior, las redes de actores que se habían configurado y el punto de inflexión que provocó una falla en su implementación. También permitió la construcción de las relaciones de los actores y la estructura de la red de implementación y la evidencia necesaria para obtener los resultados de la política.

Además, se utilizaron las redes de política para encontrar la falla de implementación de la política de acceso a la educación. La utilización de Gephi permitió encontrar la interacción de los actores de la política, y así la influencia que tenían entre ellos y a su vez encontrando las ideas programáticas de las redes.

Este programa también brinda datos como el número de aristas y nodos dentro de la red, estos datos permiten medir la interacción y sobre todo el porcentaje de importancia dentro de la categorización de los actores que directa o indirectamente influyen dentro de la red.

En el marco metodológico se utilizó el método de estudio de caso, la elección de un caso en específico permite enfocarse en todo el contexto de la política escogida. El acceso a la educación es un caso en el que intervienen una serie de actores directa o indirectamente, por esta razón, era importante solo centrarse en el ámbito de la educación superior.

También se debe mencionar que en el proceso se utilizaron los métodos cualitativos y cuantitativos que permitieron recopilar y sistematizar la información obtenida. Desde el método cualitativo se realizó una recopilación bibliográfica de fuentes primarias y secundarias acerca del contexto de la política de acceso a la educación superior, y con respecto al método cuantitativo, los datos numéricos y estadísticos obtenidos por medio de la investigación permitió tener datos sólidos y fuertes para argumentar lo propuesto sobre las variables.

### ***Hallazgos***

Durante la realización de la investigación se encontraron diversos hallazgos que a su vez proporcionaron la información necesaria para la comprobación de la hipótesis y el cumplimiento del objetivo general del trabajo. Estos hallazgos se los enfocará alrededor del instrumento de política y el número de cupos ofertados especificados en el objetivo y la hipótesis, ya que desde la recopilación de información de su interacción se obtuvieron los resultados esperados.

El examen de admisión que los postulantes rendían para obtener un cupo en una IES, el objetivo era elaborar un examen general para que todos tengan las mismas posibilidades para obtener un cupo. Sin embargo, la realización de este examen no tomaba en cuenta todas las características de la población joven del Ecuador, desde su nivel escolar hasta su nivel socioeconómico.

Es evidente que la educación urbana no es la misma que la educación rural, además, había un pequeño grupo de jóvenes que tenían la oportunidad de estudiar un curso para rendir de manera eficaz el examen y obtener los resultados esperados. La Senescyt brindaba cursos gratuitos para los jóvenes que no tenían las posibilidades de pagar, pero no era suficiente y tenían esa pequeña desventaja, a pesar que algunos jóvenes fueron excepción.

Durante el periodo 2012 – 2022 se hicieron tres cambios a la prueba de ingreso, pero estos cambios se enfocaron en dos cosas, la reducción de preguntas y la forma de calificación. La

estructura y contenido de las preguntas siguieron siendo las mismas, siendo este el principal inconveniente para los postulantes que en su mayoría no obtenían cupo en la carrera de su preferencia y algunos decidían elegir una carrera similar y otros volver a rendir la prueba.

Una de las principales causas de los cambios en las pruebas fueron los tres periodos presidenciales que vivió el país; la prueba llamada ENES se dio durante el periodo de Rafael Correa hasta el año 2017, luego la prueba Ser Bachiller durante el periodo de Lenin Moreno, y, por último, la prueba Transformar durante el periodo de Guillermo Lasso. Es importante mencionar esto, porque estos cambios fueron parte de las propuestas de campañas de dichos periodos presidenciales, tratando de obtener una mayor captación del electorado juvenil, ya que este tema era el eje de preocupación de los jóvenes del país.

Para principios del 2023 se decidió que cada IES debe establecer sus requisitos para que los jóvenes obtengan un cupo, de igual manera la Senescyt seguirá rigiendo y llevando el proceso que se lleve de forma equitativa. Esto para que los postulantes tengan la posibilidad de elegir a que IES decide seguir la carrera de su preferencia, y así las universidades y tecnológicos busquen la forma de dar oportunidades para estudiar.

De acuerdo con los cupos ofertados por las IES se lo trato desde el contexto del presupuesto entregado para la educación superior, primero se realizó una comparación entre los cupos ofertados y el número de postulantes del periodo 2012 -2022; en el cual se demostró que había más postulantes que cupos en las IES. Esto es un gran problema, ya que no se cumple con la demanda y provoca que muchos jóvenes se queden sin la oportunidad de estudiar y sigan insistiendo en los siguientes semestres hasta obtener un cupo.

La designación del presupuesto para la educación superior al pasar los años fue disminuyendo por diversos motivos, esto perjudicaba a la inversión que se tenía que dar para las IES. Pero ¿Por qué se da esta relación?, el aumento de cupos en las IES trae consigo varias consecuencias que directamente tiene que ver con el presupuesto; se tienen que mejorar la infraestructura y crear más cursos; contratar más docentes especializados en cada carrera; invertir en las investigaciones que deben realizar dentro de las IES; y el mantenimiento para cuidar la infraestructura.

Todo esto depende del presupuesto designado, si en lugar de aumentar el presupuesto se disminuye; es imposible proponer un aumento de cupos para que más jóvenes tengan la oportunidad de estudiar. Es de conocimiento público que el PGE no está en su mejor momento para la inversión en otras áreas, el gobierno se ha enfocado durante estas últimas

décadas en un aumento en la designación en áreas como la seguridad y salud que consideran más importantes actualmente.

Se debe realizar un análisis en general para estudiar todas las áreas del país que necesitan un aumento de presupuesto para mejorarlas, y así lograr una estabilidad. La educación primaria, secundaria y superior son un factor fundamental dentro del país, es importante tomar en consideración mejorar todo lo que contiene este sector; desde el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones de educación, contratación de personal calificado y la seguridad dentro de las instituciones, que en la actualidad es importante para que los estudiantes no corran peligro.

Estos fueron los hallazgos más importantes que se encontraron dentro de la investigación que permitió lograr el cumplimiento de los objetivos, tanto general como específicos del trabajo. Los instrumentos de política dentro de la política escogida son importantes, ya que por medio de ellos se busca la implementación y mejoramiento de la política.

### ***Forma de comprobación de la hipótesis***

La hipótesis planteada fue la siguiente: La política de acceso a la educación superior falla al momento de su implementación debido a que el instrumento de política examen de evaluación y el número de cupos ofertados por las IES varían y no se estabilizan; además no toman en cuenta que los estudiantes tienen diversas aptitudes y conocimientos al momento de postular para una carrera universitaria o tecnológica.

Para realizar un análisis más a profundidad se tomará en consideración cada uno de los elementos que intervienen en la hipótesis propuesta. La política de acceso a la educación superior tuvo cambios importantes a partir de la presentación de la Constitución del 2008 y las reformas a la LOES del 2010.

Uno de los principales cambios fue el proceso de ingreso a las IES, tratando que el libre ingreso y la meritocracia formen parte de la estructura del acceso a la educación superior. Desde aquí se puede mencionar al instrumento de examen de ingreso que rindian los estudiantes para el ingreso, el cual tuvo sólo tres cambios en la que la reducción de preguntas y la modificación del proceso de calificación fueron los principales ejes, el verdadero factor que perjudicaba a los postulantes no cambiaba, este era el contenido de las preguntas de dichas evaluaciones.

Con respecto al número de cupos ofertados por las IES, en el punto anterior se mencionó que no cumplían con la demanda de todos los jóvenes que querían obtener un cupo para estudiar

en una IES. Este instrumento se lo relaciono con el tema del presupuesto designado para la educación superior, ya que de este depende las mejoras y cambios para aumentar los cupos, y así más jóvenes tengan más oportunidades de ingresar a estudiar la carrera deseada por ellos.

La variación y cambios que se dan en estas variables provocan que no haya una estabilidad en el desarrollo de la implementación de la política, lo que provoca fallas y a su vez no cumpla con los objetivos propuestos de dicha política. Una de las principales causas es que no se toman en cuenta las aptitudes y conocimientos de todos los postulantes, al realizar una prueba generalizada se deja de lado las diferencias educativas y socioeconómicas de los postulantes.

La solución no era la reducción de preguntas, sino la modificación de las preguntas de la prueba; realizar un estudio a profundidad de los conocimientos previos de los postulantes para que todos tengan las mismas posibilidades al rendir la prueba. Se puede decir que tiene que haber un cambio en el nivel de educación primario y secundario para que los jóvenes tengan una base como preparación para las pruebas posteriores y así obtengan los cupos.

En la actualidad cada IES debe decidir su proceso de ingreso, sin dejar de lado que la Senescyt seguirá dicho proceso para que se lleve de forma equitativa y eficaz. La realización de pruebas para el ingreso seguirá formando parte del proceso; sin embargo, sólo toca esperar que las universidades y tecnológicos tomen en cuenta la diversidad de postulantes que acudirán para realizar dichas pruebas, y así exista un cambio en la política y se evite una falla.

## Referencias

- Agranoff, R. 1990. "Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations." *SPEA Occasional*, 26.
- Aguilar, L. 1993. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- Albornoz, M. 2015. "Las redes de política." En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*, por Senplades, 157-187. Quito: FES-ILDIS.
- Amador, J. 2017. "El modelo secuencial en el análisis de políticas públicas: el caso de la política pública en investigación científica y tecnológica de la UNAH." *Revista Ciencia y Tecnología*, 3-16.
- Amat, C. 2014. "Reseña "Análisis de redes y visualización con Gephi"." *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales* 25, 1, 201-209.
- Anaguano, E. 2019. *Examen, meritocracia y subjetividades: Cómo se vive la experiencia del Examen Unificado*. FLACSO- Ecuador.
- Bastian, M, Heymann, S y Jacomy, M. 2009. *Gephi : An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks*. Association for the Advancement of Artificial Intelligence, San Jose, California: Third International ICWSM Conference.
- Betancur, M, y Murcia, A. 2019. "El Análisis de Redes Sociales-ARS-como recursos metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas." *Espacio abierto* 28, 3, 109-126.
- Cabrera, S, Cielo, C, Moreno, K y Ospina, P . 2017. *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*. Quito: Ediciones Fausto Reinoso.
- Carazo, P. 2006. "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica." *Pensamiento & gestión*, 20, 165-193.
- Castro, M. 2020. *¿Qué es el proceso Ser Bachiller?* Enero 26. <https://gk.city/2020/01/26/ser-bachiller-2020-ecuador/>.
- Delgado, A, Santillán, J y Mora, B. 2018. "Percepciones de los aspirantes sobre el proceso de admisión a la universidad pública ecuatoriana." *Revista de la universidad internacional del Ecuador* 3, 10, 77-90.
- Dután , Á. 2023. *El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) y su impacto en la población indígena de la provincia de Chimborazo, 2010-2021*. Quito: Flacso.
- EC. 2008. "Constitución de la República del Ecuador." Quito.
- Eslava Gómez, A. 2010. "Análisis neoinstitucional de políticas públicas." *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, 97-124.
- Falconi, C. 2021. *Fallas en la implementación de políticas ambientales de manejo de residuos: Análisis comparado en Quito y Loja, Ecuador*. Quito: Flacso.
- Feldfeber, M y Andrade, D. 2016. "Políticas Educativas en América Latina en el siglo XXI. Balance y perspectivas." *Revista del IICE*, 7-10.
- Ferrando, A, A Kuz, y M Falco. 2013. "Gephi: Análisis de interacciones en un foro, a través de ARS en el aula." *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, 11, 66-75.

- Fisher, F, Miller, G y Sidney, M. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Londres: Taylor & Francis Group.
- Frailé, A. 2006. “El sistema universitario europeo como modelo posible para la educación superior latinoamericana.” *Revista electrónica de investigación educativa* 8, 1, 1-15.
- Fontaine, G. 2019. “Una aproximación realista al diseño de políticas públicas.” *Cuadernos del CENDES* 36, 102, 117-148.
- Gavilanes, R V. 2009. “Hacia una nueva definición del concepto “política pública”.” *Desafíos*, 20, 149-187.
- George, A, y Bennett, A. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*.
- Gómez, L. 2020. *El presupuesto de las universidades, ¿dinero bien gastado?* Mayo 26. <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/el-presupuesto-de-las-universidades-dinero-bien-gastado>.
- González, S. 2023. *Políticas de Educación Superior y su papel en el desarrollo socioeconómico: estudio comparativo Corea del Sur y México, del 2000 al 2018*. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Graglia, J. 2012. *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.
- Guevara, F. *Examen de ingreso universitarios*. Líneas de Fuego, 2020.
- Guzmán-Valenzuela, C. 2018. *Educación superior en Chile y la medida de gratuidad: ¿Qué depara el futuro?* Abril 4. <https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-en-chile-y-la-medida-de-gratuidad-que-depara-el-futuro/>.
- Hay, Colin. 1998. “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking.” En *Comparing Policy Networks*, por Marsh, D, 33-51. Buckingham: Open University Press.
- Junginger, S. 2012. “Design and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation.” *10th European Academy of Design Conference - Crafting the Future*.
- Klijn, E. 1998. “Redes de políticas públicas: una visión general.” *Managing Complex Networks* 18, 1-45.
- KLRI. 2017. *HIGHER EDUCATION ACT. Korea Legislation Research Institute* . Agosto 2. [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=42696&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=42696&lang=ENG).
- Knoke, D. 1993. “Networks as political glue.” En *Sociology and the public agenda*, por Wilson, 164-184. London: Sage.
- La Hora. 2021. “Universidades enfrentarán 2022 con menos presupuesto.” *La Hora*, Noviembre 5.
- Linder, S, y Peters, G. 1987. “A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription.” *Policy Studies Review* 6, 3.
- LOES. "Ley Orgánica de Educación Superior." Quito, 2010.
- Manjón, J, y López, M. 2008. “Espacio Europeo de Educación Superior: competencias profesionales y empleabilidad.” *Revista iberoamericana de educación*, 46(9), 4.
- Marsh, D, y Rhodes, W. 1992. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.

- Marsh, D, y Smith, M. 2000. "Understanding policy networks: Towards a dialectical approach." *Political Studies* 48(1), 4-21.
- Mendieta, C. 2019. *Percepción del impacto del examen nacional para la educación superior en estudiantes de psicología*. Universidad de Cuenca.
- Michel, A, y Delgado, J. 2013. "Pilares de la competitividad, educación superior, nuevas tecnologías y empleo en Corea del Sur y México." *Análisis económico*, 28(69), 79-108.
- Ministerio de Educación del Ecuador. 2015. "Instructivo SNNA." Quito, 2015.
- Morales, J. 2021. *Análisis y resultados de las políticas de acceso a la educación superior en el Ecuador desde la igualdad de oportunidades, 2016-2018*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Moreno, K. 2013. "Efectos de la meritocracia en el acceso a la educación universitaria ecuatoriana." *Revista Ecuador Debate* 090, 113-126.
- Napurí, C. 2002. "La llamada teoría del public choice y una introducción a su aplicación al control de los actos estatales." *Ius et veritas* 24, 114-124.
- Oca, J. 2007. "La evaluación y acreditación de la educación superior en México: un largo camino aún por recorrer." *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 50, 35-44.
- Oradini, N, Castillo, L, Acevedo, Á, Jara, V, Gamba, X y Cornejo, C. 2020. "Gratuidad de la educación superior en Chile." *Arandu Utic* 7, 1, 163-168.
- Pacheco, L. 2013. "El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990." En *Suspendidas por falta de calidad, el cierre de catorce universidades en Ecuador*.
- Pérez, G, y Valencia, L. 2004. "El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario." *Actualidad contable FACES* 7, 8, 85-95.
- Peters, G. 2015. "State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages." *Public Policy and Administration* 30, 3-4, 261-276.
- Ponce, J. 2016. *Informe Nacional Ecuador*. Educación superior en Iberoamérica.
- Pressman, J, y Wildavsky, A. 1998. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de cultura económica.
- Quinatoa, I. 2019. *Análisis de la política de acceso a la educación superior pública en el Ecuador, periodo 2012 – 2017: caso Universidad Central del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Ramírez, R, y Minteguiaga, A. 2010. "Transformaciones en la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencias de la nueva constitución política." *Revista Educación Superior y Sociedad*, 1, 129-154.
- Rein, M, y Rabinovitz, F. 2007. "La implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción." En *La implementación de las Políticas*, de Luis Aguilar. México: Porrúa.
- Rocatagliata, S, y Díaz, O. 2018. "Aseguramiento de la calidad en la educación superior de Chile: Alcance, implicaciones y aspectos críticos." *Revista Venezolana de Gerencia*, 1, 238-255.

- Roth Deubel, A. 2021. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora Ediciones.
- 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios políticos* 33, 67-91.
- Sabatier, P. 2019. “Advocacy Coalition Framework.” En *Dictionnaire de politiques publiques*, por Boussaguet, L, Jacqot, S y Ravinet, P. 46-53. Paris.
- 2007. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- 1999. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P, y Jenkins Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework*. Westview Press.
- Sabatier, P, y Mazmanian, D. 1993. “La implementación de la Política Pública: Un marco de Análisis.” En *La implementación de las Políticas*, de Luis Aguilar. México: Miguel Angel Porrúa.
- Sánchez, E, y Sianes, A. 2021. “Ley General de Educación Superior de México. Calidad, inclusión social, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza superior: criterios que sostienen una ley.” *Revista Española de Educación Comparada* 39, 286-299.
- Smith, M. 1993. *Pressure power and policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tello, B. 2018. *La falla de Políticas Públicas de control del comercio informal: El caso de Quito en el período 2010-2015*. Quito: Flacso Ecuador.
- Terán, R. 2015. *Educación, Cambio Institucional y Equidad*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Torres, M. 2020. “Ser Bachiller: Desde su inicio la prueba ha tenido cinco cambios.” *Expreso*, Enero 15.
- Tubay, N. 2021. “Según la Senescyt, el presupuesto de la educación superior para 2021 sube con relación a 2020.” *Expreso*, Agosto 24.
- Useche, M, Artigas, W, Queipo, B y Perozo, E. 2019. *Técnicas e instrumentos de recolección de datos cuali-cuantitativos*.
- Ushiña, J. 2020. *Diez años de políticas ecuatorianas de admisión a la educación superior 2007 - 2017. Análisis crítico desde la percepción de los actores*. Universidad Católica Andrés Bello.
- Vaca, G. 2023. *La participación ciudadana en la agenda nacional de Ecuador y en la agenda local del Distrito Metropolitano de Quito 1990 - 2017*. Quito: Flacso.
- Vásquez, K. 2016. *Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen Nacional para la Educación Superior en el Ecuador 2011-2015*. Quito: Flacso.
- Vintimilla, F. 2020. “El examen de admisión a la educación superior limita el derecho a la educación.” *Revista Científica FIPCAEC* 20, no. 5, 67-95.
- Wilson, J. 2018. “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?” *En Iure* 2, 30-41.

- Wright, D. 1983. "Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management." En *Handbook of organization management*, por Eddy, W, 417-454. New York.
- Yin, R. 1989. *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*.
- Yuni, J, y Urbano, C. 2014. *Técnicas para investigar. Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Vol. 2. Editorial Brujas.
- Zabala, T. 2015. *Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008 - 2013*. Quito: Flacso Ecuador
- Zambrano, J. 2016. "Una mirada crítica al examen nacional para la educación superior en Ecuador." *EduSol* 16, 37-51.
- Zurbriggen, C. 2021. "Revisando el enfoque de redes de políticas: Nuevos abordajes y desafíos." En *¿Redes o gobernanza?: Experiencias de colaboración entre actores*, por Morales-Fajardo, M y Cadena-Inostroza, C, 25-47. Uruguay: Universidad de la República.
- Zurita , G. 2006. "Educación Superior en Iberoamérica. Capítulo Ecuador." Informe, Guayaquil.