

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento De Asuntos Públicos
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen
Nacional para la Educación Superior en el Ecuador, 2011-2015

Katherine Tatiana Vásquez Muglisa

Asesora: María Belén Albornoz
Lectores: Betty Espinosa y Ángel Gutiérrez

Quito, agosto 2016

Dedicatoria

A David por ser el mejor regalo de Dios en mi vida. Porque gracias a ti tengo con quien compartir sueños, ilusiones y por qué no, decepciones. Puede que con el paso de los años pareciera que perdemos las cosas en común supongo que es parte de la vida, cada uno madura a su manera y es un mundo por sí solo, pero tú para mí eres un universo. Recuerdo todos los momentos que hemos vivido juntos y sólo puedo decir gracias, gracias por estar ahí cuando los demás no estaban, por aguantar mis malos ratos, por ser mi apoyo cuando la vida se desmoronó. Gracias por lo años ganados, por las risas, por la paciencia que yo no tengo. No olvides que en mí encontrarás siempre el apoyo que haga falta, el abrazo que te sosiegue el alma, las palabras que te alienten cuando la vida no está de tu parte. Eres mi más grande inspiración.

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	XI
Introducción	1
1. El problema de estudio	1
2. Justificación.....	1
3. Problemática de estudio e hipótesis.....	2
4. Objetivos	4
Capítulo 1.....	5
1. Perspectiva <i>top-down</i>	6
1.1. Pressman y Wildavsky: modelo clásico.....	7
1.2. Donald Van Meter and Carl Van Horn: modelo sistémico.....	8
1.3. Paul Sabatier and Daniel Mazmanian: etapas de la implementación	10
2. Perspectiva <i>bottom-up</i>	12
2.1. Michael Lipsky: <i>street level bureaucrats</i>	12
2.2. Benny Hjern: estructuras de implementación	13
3. Perspectiva híbrida	14
3.1. Richard Elmore: modelos organizacionales y diseños prospectivos y retrospectivos	14
3.2. Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky: implementación como evolución	16
3.3. Fritz Scharpf: análisis de redes	17
3.4. Malcolm Goggin, Ann Bowman, James Lester and Laurence O’Toole, Jr: modelo de comunicaciones.....	18
3.5. Laurence O’Toole, Jr: implementación en contextos de redes	19
3.6. Richard Matland: contextos de implementación.....	21
4. Fallas de implementación.....	22
5. Selección del caso de análisis.....	24
5.1. ¿Por qué el estudio de casos?.....	24
5.2. Ventajas del estudio de casos.....	25
5.3. Desventajas y limitaciones.....	26

5.4. ¿Por qué orientarse por un solo caso?.....	26
6. Modelo de análisis.....	27
6.1. ¿Por qué usar el enfoque de redes de política?	27
6.2. Modelo “híbrido”: la complementariedad entre el dialéctico y el ideacional.....	31
6.3. Modelo “híbrido” en el caso de fallas de implementación	36
Capítulo 2.....	44
1. Antecedentes históricos.....	45
2. La política de educación superior: una mirada a partir de sus innovaciones	47
2.1. Un sistema inconcluso	47
2.2. Las primeras nociones de la educación superior como sistema y sus consecuencias	53
2.3. La nueva política de educación superior: la búsqueda de la calidad manteniendo la equidad en el acceso.....	64
Capítulo 3.....	80
1. La agencia como punto de partida al análisis de relaciones estructurales.....	81
1.1. Multiplicidad de actores en la red de política	82
1.2. ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? Una mirada a través del embudo de Knoke..	87
2. La estructura de la red	93
2.1. Estadísticas de la red.....	93
3. Selección de instrumentos.....	101
3.1. Estructura de la red y características de los instrumentos.....	104
4. <i>Implementation gap</i> e instrumentos	106
Capítulo 4.....	107
1. <i>Outputs</i> a partir de la selección del instrumento	109
1.1. Implicaciones en el sistema de educación.....	109
1.2. La prevalencia de la calidad a partir de otros elementos	112
2. Las implicaciones de los resultados en la estructura.....	116
2.1. Interacción entre actores	116
2.2. Aprendizajes estratégicos.....	118
3. Las implicaciones de los resultados en el contexto.....	121

4. El <i>implementation gap</i> en función de los resultados.....	123
Conclusiones	126
Anexo I.....	131
Glosario	132
Referencias	133

Ilustraciones

Figuras

Figura 1. 1. Tasa neta de asistencia en educación superior	2
Figura 1. 2. Tasa neta de matrícula en educación superior	2
Figura 1. 4. Modelo del proceso de implementación	9
Figura 1. 5. Variables del proceso de implementación	11
Figura 1. 6. Modelo de comunicaciones.....	19
Figura 1. 8. Modelo “híbrido” – Primer momento (nivel macro)	40
Figura 1. 9. Modelo “híbrido” – Segundo momento (nivel micro).....	41
Figura 2. 1. Número de universidades creadas en el Ecuador (1867-1998).....	52
Figura 2. 2. Red antecedentes-desagregación sociedad del conocimiento.....	56
Figura 2. 3. Red antecedentes-desagregación expansión	57
Figura 2. 4. Número de universidades creadas en el Ecuador (1990-2008).....	58
Figura 2. 5. Red antecedentes-desagregación expansión	59
Figura 2. 6. Red antecedentes-categorizada por tipo de actor.....	60
Figura 2. 7. Red antecedentes-categorizada por principio	61
Figura 2. 8. Red formulación-categorizada por tipo de actor.....	77
Figura 2. 9. Red formulación-categorizada por principio	78
Figura 3. 1. Embudo de movilización	89
Figura 3. 2 Red implementación–categorizada por tipo de actor	92
Figura 3. 3. Comparación de redes-categorizada por prestigio	100
Figura 4. 1. Tasa neta de matrícula	110
Figura 4. 2. Tasa de asistencia	110
Figura 4. 3. Tasa bruta de matrícula en educación superior	111
Figura 4. 4. Tasa bruta de matrícula en educación superior	112
Figura 4. 5. Resultados pruebas Ser Bachiller 2014-2015	113
Figura 4. 6. Resultados pruebas Ser Bachiller 2014-2015 – nivel de logro “Insuficiente”	113
Figura 4. 7. Red resultados-categorizada por principio	120

Tablas

Tabla 1. 1. Críticas a los enfoques top-down y bottom-up.....	14
Tabla 1. 2. Modelos organizacionales	15
Tabla 1. 3. Tipos de implementación	22
Tabla 1. 4. Fallas de implementación.....	23
Tabla 1. 5 Ventajas del estudio de casos	25
Tabla 1. 6. Aproximaciones al análisis de redes	28
Tabla 1. 7. Tipología de redes y selección de instrumentos.....	35
Tabla 1. 8. Medidas estructurales de la red	42

Tabla 2. 1. Modelos de las tres olas de Levy aplicado al Ecuador.....	45
Tabla 2. 2. Periodos de análisis	46
Tabla 2. 3. Miembros CONUEP	48
Tabla 2. 4. Contexto Educación Superior (Análisis Histórico).....	51
Tabla 2. 5. Elementos alrededor de la globalización.....	54
Tabla 2. 6. Etapas de la Educación Superior en América Latina	65
Tabla 2. 7. Principales desafíos para la educación superior en Latinoamérica	66
Tabla 2. 8. Requisitos de ingreso	68
Tabla 3. 1. Componentes del embudo de decisión	88
Tabla 3. 2. Medidas de la red	93
Tabla 3. 3. Centralidad de grado	95
Tabla 3. 4. Centralidad de intermediación	96
Tabla 3. 5. Centralidad de cercanía	97
Tabla 3. 6. Autoridad.....	98
Tabla 3. 7. Centralidad de autovector.....	99
Tabla 3. 8. Selección de instrumentos en un contexto de redes	102
Tabla 3. 9. Características red implementación	103
Tabla 4. 1. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2013 (Costa)	115
Tabla 4. 2. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2013 (Sierra).....	115
Tabla 4. 3. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2014 (Costa)	115
Tabla 4. 4. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2014 (Sierra).....	116
Tabla 4. 5. Principios, políticas y líneas estratégicas SNNA	122

Declaración de cesión de derechos

Yo, Katherine Tatiana Vásquez Muglisa, autora de la tesis titulada “Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen Nacional para la Educación Superior en el Ecuador, 2011-2015” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, agosto de 2016

Katherine Tatiana Vásquez Muglisa

Resumen

La política de democratización del acceso a la educación superior ha sufrido un cambio trascendental a partir de la implementación de la LOES en 2010. El instrumento central del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión es el Examen Nacional para la Educación Superior, el cual se basa en evaluar las aptitudes para otorgar un cupo en las IES públicas. Alrededor de este instrumento se han establecido diversos debates que cuestionan su eficacia en torno al principio sobre el cual se sustenta, la igualdad de oportunidades.

El objetivo central de la investigación es determinar la existencia de una falla de implementación sustentada en la selección del instrumento, para lo cual es necesario determinar las ideas alrededor de los diferentes actores que se encuentran dentro de este proceso decisional. La hipótesis que subyace el análisis es que el *implementation gap* puede determinarse a través de la selección del ENES en un contexto de redes de política dado que los instrumentos no son mecanismos únicamente técnicos de la política, sino que constituyen construcciones sociales que reflejan las ideas y los recursos de los actores para movilizarlas a lo largo del *policy making*.

Al basarse en el modelo híbrido, se conjugan tres aproximaciones dentro de la red. El contexto se basa en un recorrido histórico de la política de educación superior para evidenciar los diferentes cambios en la misma y determinar las ideas que la organizaban. Su análisis permite identificar los actores partícipes del proceso y las inscripciones de sus ideas en instrumentos.

Se hace énfasis en el periodo a partir de 2008 en el cual la nueva constitución entra en vigencia y también a partir de 2010 cuando estos cambios se institucionalizan a partir de la LOES. A partir de las redes (de formulación e implementación) se busca medir sus características estructurales para establecer un determinado comportamiento, en este caso la selección del instrumento que permite entender las diferencias existentes entre los dos procesos a los cuales vincula con lo cual es posible determinar una brecha dentro de la implementación.

Finalmente, a partir de los resultados de la implementación es posible determinar la existencia de una falla en términos de los objetivos de la política, dado que las expectativas sobre las cuales se diseña y los resultados que se obtienen dependen de un proceso intermedio que se configura en el instrumento. Al determinar la superioridad de un principio sobre otro es

posible determinar las implicaciones dentro del sistema en el cual la dicotomía entre la calidad y la equidad continúa sin resolverse. A pesar del discurso posicionado respecto a los logros en torno a la democratización, se cuestiona su verdadera eficacia dentro del contexto educativo ecuatoriano.

Palabras claves: *implementation gap*, democratización, igualdad de oportunidades, acceso educación superior.

Agradecimientos

A Dios por sus planes perfectos.

A mi madre Yolanda. Por la sabiduría y amor con que me guías, por el respeto a las decisiones que tomo y por la amistad que hemos construido. Estaré infinitamente agradecida por no contarme los cuentos de princesas y construirme alas fuertes para alcanzar el norte al que quiero llegar.

A mi padre Ranulfo. Por el ejemplo de perseverancia y amor que has depositado en mí. Tu apoyo constante en mi vida me permite seguir adelante. Es un honor tener un hombre como tú a mi lado enseñándome que lo correcto no siempre es lo más fácil, pero siempre será lo que nos lleve a la felicidad.

A mi hermano David por ser mi mayor motivación. Si algo tengo claro en la vida es la suerte de no haber crecido sola.

A mis abuelitos y ñaña que me demuestran lo que es verdaderamente valioso en la vida.

A toda mi familia que de una u otra manera han sido y seguirán siendo parte fundamental de mi camino.

A Andrea. Mi mejor amiga, mi hermana agradezco la sinceridad de nuestra amistad que nos ha hecho conocernos tan profundamente con el paso de los años.

A mis amigos, en especial a Cata, Santi y Danny, son de esas personas que uno tiene la bendición de encontrar en el camino.

A Belén Albornoz por su apoyo invaluable y desinteresado con este proyecto.

Introducción

1. El problema de estudio

Al existir una visión *top-down* dentro de un dominio de política específico, el contexto predominante constituye un factor relevante en el proceso de diseño de la política, la visión general se impone desde un nivel estatal limitado por actores específicos que son los encargados de orientar sus acciones en función de ideas programáticas que dialogan entre sí. En este sentido se estructuran redes cuyas temáticas específicas tienden a diseñar instrumentos de política pública desde una perspectiva altamente técnica, dejando de lado que “cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento del control social y las maneras de ejercerlo” (Lascoumes & Le Gales, 2007: 3), lo cual genera que se asuma una neutralidad no existente en los instrumentos, de tal manera que se ignoran los resultados exógenos que los mismos pueden producir dada la falta de contextualización en la aplicación de los mismos.

A partir de entender a la política pública como un proceso en el cual sus “etapas” no se encuentran organizadas de manera secuencial ni se encuentran establecidas de manera específica, se parte que tanto la formulación como la implementación son procesos continuos que como tales dependen uno de otro y se retroalimentan entre sí. En este sentido la elección de los instrumentos constituye un resultado de esta etapa inicial cuyos efectos se reflejan en el proceso subsiguiente, es decir la implementación.

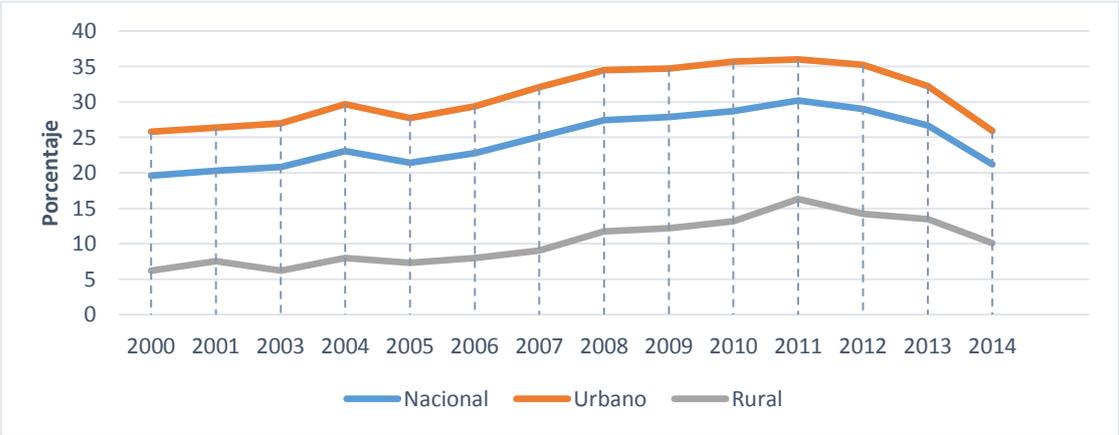
2. Justificación

El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) es un instrumento controversial respecto a la política de acceso a la educación superior, diversas críticas y controversias respecto a su contribución con el objetivo general de la misma ha generado diferentes análisis que lo han llevado a afrontar desde cambios internos hasta el planteamiento de su eliminación debido a su incapacidad en el cumplimiento de las metas propias de la política así como generación de efectos exógenos como la elitización de la educación superior

Si bien el decrecimiento de las tasas de matrícula y asistencia en educación superior, especificadas en los gráficos siguientes, responde únicamente a un factor sino que se ata a otras variables estructurales, el cuestionamiento respecto a que el instrumento del examen pueda contribuir hacia la reproducción de desigualdades sociales en el acceso a la educación

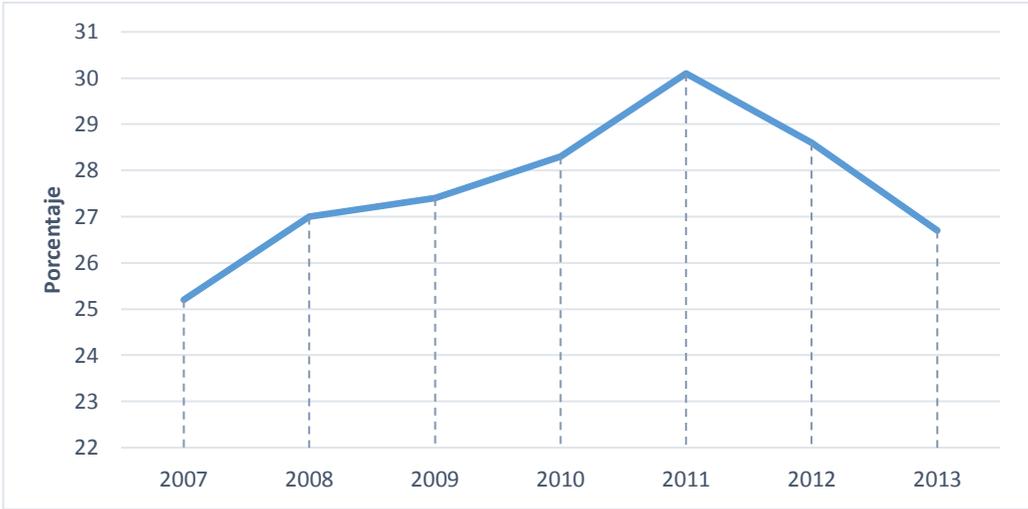
superior permanece latente y se refuerza con los cambios que se han evidenciado y los debates en torno a la sostenibilidad de su mantenimiento (Figura 1. 1. y Figura 1. 2.).

Figura 1. 1. Tasa neta de asistencia en educación superior



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – INEC

Figura 1. 2. Tasa neta de matrícula en educación superior



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – INEC

3. Problemática de estudio e hipótesis

El acceso a la educación superior no plantea un debate nuevo sino que se inserta en diferentes investigaciones respecto principalmente a los ámbitos de equidad y calidad. En el Ecuador el escenario anterior al 2008, planteaba el apego hacia lo que Levy (1986) denomina la tercera ola respecto a este tema, en la cual la creación de universidades era masiva y la política de desregulación de la educación superior se constituyó como la principal respuesta las

demandas respecto a la igualdad de oportunidades para acceder a un cupo en las universidades. En ruptura de este esquema, se plantea a partir de la Constitución de la República de 2008, una política de democratización del acceso a la educación superior cuyos principios subyacen en términos de equidad e igualdad de oportunidades; sin embargo al analizar, no únicamente la disminución de la tasa de matrícula en educación superior sino otros efectos colaterales como las controversias en torno al examen, la selección adversa¹ que plantea el mismo, procesos de descremación que se mantienen hasta ahora, así como las variaciones del instrumento, se encuentra que una explicación profunda puede establecerse en la descontextualización de la selección del instrumento, que produce un quiebre respecto a las expectativas y los resultados.

En términos generales, ¿puede un instrumento enfocado en la calidad satisfacer expectativas relacionadas con la equidad?, para analizar esta problemática es necesario introducirnos en la implementación entendida como "lo que pasa entre las expectativas de la política y los resultados (percibidos) de la política" (Hill y Hupe 2002, 2). Es así que esta definición nos permite encajar diversos elementos, específicamente orientarnos hacia la perspectiva de *proceso* de la implementación, permitiendo analizar diversos elementos asociados al interior, de tal manera que se puede obtener un análisis en dos sentidos principales: explicar que pasa dentro del proceso de implementación así como los elementos que afectan este proceso.

La hipótesis central de la investigación plantea que a través de la selección del instrumento es posible determinar una falla de implementación, al considerar al mismo como una construcción que refleja las ideas programáticas inmersas en los procesos de formulación e implementación respectivamente. Para establecer un marco referencial en torno a la implementación, es necesario definir los términos en los cuales se entiende la política pública que, de manera amplia, comprende "un curso intencional de la acción seguida de un actor o grupo de actores para hacer frente a un problema o asunto de interés.... Las políticas públicas son las políticas desarrolladas por los organismos gubernamentales y los funcionarios" (Anderson 1975, 3 en Hill y Hupe 2002, 5).

Por tanto, apeándonos a esta definición de política pública, la implementación parte de un punto principal, una decisión de un nivel macro que permite configurar acciones en torno a las ideas que promueven estas decisiones, por lo tanto la implementación consiste el punto en el

¹ Relacionada con las diferencias que se generan las instituciones de sostenimientos fiscal y particular en torno a los resultados de las pruebas

cual la acción toma lugar, es decir en el cual se operativizan las decisiones previas; sin dejar de lado que existen acciones antecesoras así como decisiones posteriores es necesario tomar en cuenta a la implementación como un punto de quiebre entre lo que se espera de la política y los resultados que se obtienen. Si optamos por abordar a la implementación desde un punto apegado estrictamente a la racionalidad una vez establecidos los objetivos, los diferentes instrumentos que operativizan la política pública representan la *etapa* inmediatamente posterior, que se encadena de manera directa; sin embargo este proceso no tiene una conexión tan directa ni sistemática como plantean diversos autores sino que más bien entrama el juego de diversas variables que permiten explicar la falta de coherencia entre los dos procesos para así tratar de correlacionarla con los resultados no esperados del proceso de política pública, que en este caso representan una brecha entendida como *implementation gap*.

4. Objetivos

Objetivo General

Analizar las fallas de implementación (*implementation gap*) de la política de democratización del acceso a la educación superior en función de la selección del instrumento ENES en torno al principio de igualdad de oportunidades

Objetivos específicos

1. Analizar el contexto ideacional e institucional en torno a la política de democratización del acceso a la educación superior
2. Caracterizar y analizar la estructura de la red en función de ideas programáticas, actores e instrumentos
3. Analizar la selección del instrumento ENES dentro de un contexto de redes de política para explicar el *implementation gap*

Capítulo 1.

La Implementación

Introducción

La implementación constituye un proceso de reciente interés e investigación (a partir de 1970 aproximadamente) en función de la determinación de su importancia dentro del proceso de elaboración de la política pública. Los estudios generalmente se orientaban al análisis profundo del proceso de formulación específicamente relacionado con el ámbito de la toma de decisiones, dejando de lado la inclusión de otras variables explicativas que encajan a través del análisis de la implementación desde un punto de vista de la política pública.

A partir de la relevancia de la implementación se establece una transformación, que permite dar un salto, de considerar el proceso inmerso únicamente en el ámbito administrativo a entender que esta *fase* implica una combinación entre la política y la administración pública. Esta perspectiva plantea un enfoque diferente en torno a entender que dentro de la implementación se incluyen también juegos de poder entre los que son considerados de manera tradicional como elementos principales de la política pública: ideas, instituciones y actores.

En términos amplios la implementación es entendida como "lo que pasa entre las expectativas de la política y los resultados (percibidos) de la política" (Hill y Hupe 2002, 2). Es así que esta definición nos permite introducir diversos elementos, específicamente orientarnos hacia la perspectiva de *proceso* de la implementación, permitiendo analizar diversos elementos asociados al interior, de tal manera que se puede obtener un análisis en dos sentidos principales: explicar que pasa dentro del proceso de implementación así como los elementos que afectan este proceso.

Para establecer un marco referencial en torno a la implementación, es necesario definir los términos en los cuales se entiende la política pública que, de manera amplia, comprende "un curso intencional de la acción seguida de un actor o grupo de actores para hacer frente a un problema o asunto de interés.... Las políticas públicas son las políticas desarrolladas por los organismos gubernamentales y los funcionarios" (Anderson 1975, 3 en Hill y Hupe 2002, 5). Por tanto, apegándonos a esta definición de política pública, la implementación parte de un punto principal, una decisión de un nivel macro que permite configurar acciones en torno a las ideas que promueven estas decisiones, por lo tanto la implementación consiste el punto en el

cual la acción toma lugar, es decir en el cual se operativizan las decisiones previas; sin dejar de lado que existen acciones antecesoras así como decisiones posteriores es necesario tomar en cuenta a la implementación como un punto de quiebre entre lo que se espera de la política y los resultados que se obtienen. Si optamos por abordar a la implementación desde un punto apegado estrictamente a la racionalidad una vez establecidos los objetivos, los diferentes instrumentos que operativizan la política pública representan la *etapa* inmediatamente posterior, que se encadena de manera directa; sin embargo este proceso no tiene una conexión tan directa ni sistemática como plantean diversos autores sino que más bien entrama el juego de diversas variables que permiten explicar la falta de coherencia entre los dos procesos para así tratar de correlacionarla con los resultados no esperados del proceso de política pública, que en este caso representan una brecha entendida como *implementation gap*.

Al hablar de la efectividad de la implementación, sobre la cual se centra el *implementation gap*, debemos entender que el proceso de implementación no responde a una objetividad pura de la acción que se vincula con el establecimiento de los objetivos sino más bien entender que el poder y la autoridad dentro de la implementación juegan también un papel importante, específicamente en lo referente a los recursos y los intereses que se encuentran dentro del proceso. Es así, que de acuerdo a las diferentes variables que se analizan dentro de la implementación se han estructurado dos perspectivas principales, *top-down* y *bottom-up*; adicionalmente partiendo de estas dos derivaciones principales, diversos autores han buscado armonizar estos dos puntos de vista inicialmente opuestos añadiendo ciertas contribuciones, esta autores se conocen como los sintetizadores, los cuales han generado una tercera corriente que son las teorías híbridas.

1. Perspectiva *top-down*

Al hablar de implementación en términos de una perspectiva *top-down* se establece principalmente a esta *etapa* como un proceso intermedio entre la formulación y los resultados lo cual le brinda un carácter estrictamente administrativo. Esto implica que el ámbito político se limita a la toma de decisiones mientras que el proceso de implementación implica únicamente un aspecto operativo, por ende es en una fase anterior (formulación) en la cual se define el contenido de la política, es decir sus objetivos, mientras que se concibe que las acciones a partir de los mismos se alcanzan de manera directa y orientada específicamente con estos objetivos.

Es así, que se dejan de lado variables que pueden afectar la implementación, en primer lugar los implementadores, cuyos objetivos pueden diferir de los planteados por la política ya que los mismos no son neutrales y cuentan con intereses y recursos que pueden contribuir u obstaculizar las acciones; el contexto desempeña un papel importante ya que existen ciertos elementos que pueden hacer que una política no pueda ser implementada mientras que otra si pueda hacerlo en función de su articulación con ellos. Por tanto, dentro de esta perspectiva destacan diversos autores con contribuciones apegadas esencialmente hacia esta perspectiva que enfatiza una separación entre formulación e implementación.

1.1. Pressman y Wildavsky: modelo clásico

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky son considerados por muchos los padres fundadores de los estudios de implementación, a partir de su trabajo inicial en 1973 establecen ciertos parámetros asociados a un ámbito escasamente analizado desde el punto de vista teórico a partir de enlazar la política (*policy*) con la implementación, “un verbo como ‘implementar’ debe tener un objeto como ‘política’, y siguiendo adelante: “las políticas normalmente contienen ambos objetivos y los medios para alcanzarlos” (Prefacio a la primera edición, reimpresso en la tercera edición 1984, xxi). Esta aproximación evidencia un claro apego hacia un planteamiento inicial del cual parten acciones orientadas hacia este planteamiento planteado en la política. Por ende el énfasis que se busca es en torno a los diferentes mecanismos que permiten que esta coherencia no se rompa dado que "el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa, por lo que dicho encadenamiento, más multilineal que unilineal, debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, y por lo tanto sugieren, dicha etapa no puede desligarse tajante y abiertamente del proceso de formulación, tal como se presentaba en la literatura tradicional, sino establecerse una línea continua de política y acción” (Pressman y Wildavsky 1998, 10). De acuerdo a esta perspectiva, se encuentra visiblemente una visión positivista inmersa en el análisis en el cual se establece una cadena de entradas y salidas dentro de un sistema siendo la implementación el aparataje intermedio que permite establecer relaciones causales entre un planteamiento inicial y unos resultados finales. De acuerdo a los autores:

Las políticas implican teorías. Ya sea que se declaren explícitamente o no, las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. Si hay x, sigue la y. Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean las condiciones esenciales. Ahora x existe. Los programas hacen que

las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Dada la existencia de x, actuamos para obtener y. Así pues, implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Pressman y Wildavsky 1998, 56).

Por tanto la implementación acude necesariamente a relacionamientos entre actores o instituciones para poder mantener esta cadena articulada entre la fase inicial establecida, por ende se apega bastante a un modelo racional de implementación en lo cual se distingue la importancia de; en primer lugar establecer qué factores se involucran en la promoción u obstaculización del proceso de implementación, y segundo establecer relaciones causales entre todos los elementos, para de esta manera poder establecer control sobre los diferentes factores generando así una mayor eficiencia en los resultados de la política pública. Esta definición tiene diversas connotaciones, una de las más importantes implica que al existir diversos factores inmersos en la implementación, al incrementar el número de estos el proceso se vuelve más complejo y más difícil de controlar, es decir que si encontramos diversos actores en un proceso de implementación, los mismos por sí solos implicarían *a priori* dificultad para la implementación lo cual de manera intrínseca se enlaza con resultados que no corresponden a los planteamientos establecidos por los objetivos.

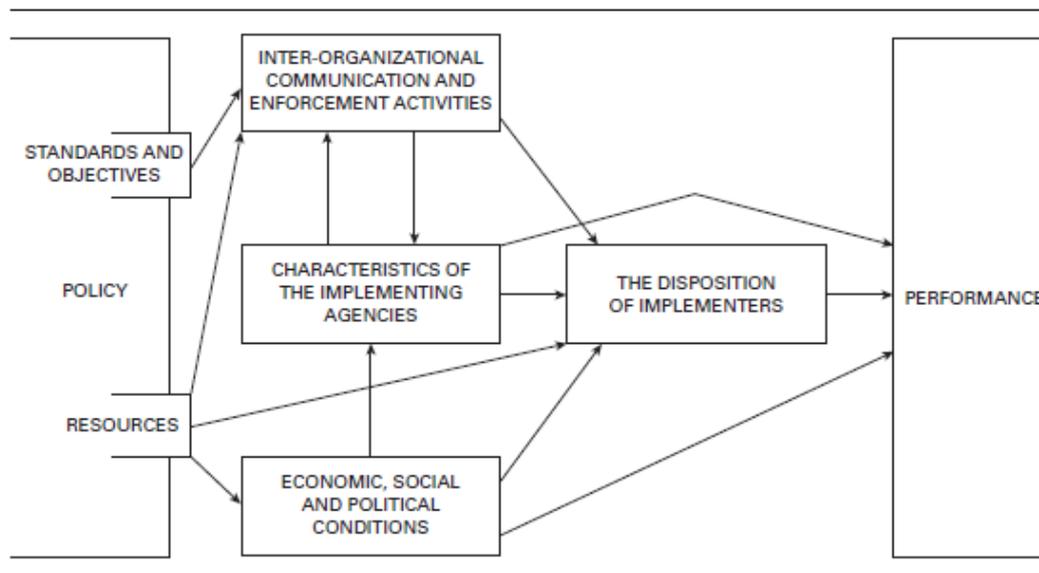
1.2. Donald Van Meter and Carl Van Horn: modelo sistémico

De manera general al mantener una misma línea que Pressman y Wildavsky, la implementación parte de un punto inicial jerárquicamente más arriba que delinea la política. Por lo tanto introducen un modelo sistémico que más que añadir más variables al análisis busca dar una estructura a las existentes a través del establecimiento de relaciones entre los diferentes elementos para explicar su organización. El análisis hace énfasis en el proceso de transformación de un *abstracto* que lo define la política a hacia las acciones (programas o proyectos). Es así que “la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn 2000, 99).

Por tanto dentro en torno a esta definición, se extienden también dos supuestos; el primero parte de la política que es una intención, una narrativa que sino cuenta con una articulación con un mecanismo subsiguiente no existe, es decir que una ley por sí sola no es un *policy-making*. El segundo supuesto implica que la implementación no genera una articulación línea, es decir que no es un mecanismo de vinculación directa y objetiva con la etapa inicial.

En torno a la implementación y los factores que determinan su éxito o fracaso se ha planteado una hipótesis central al análisis que estructura también las variables a ser tomadas en cuenta dentro del modelo, “la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea más alto” (Van Meter y Van Horn 2000, 116). Por tanto las variables dentro del modelo asumen el rol de variables explicativas en torno a la implementación de acuerdo a la hipótesis central (*Figura 1. 3.*).

Figura 1. 3. Modelo del proceso de implementación



Fuente: Van Meter y Van Horn (1975, 463)

El modelo plantea la existencia de un punto inicial, la política, que establece objetivos y metas, los cuales orientan el camino y permiten poder establecer comparaciones que permiten medir la eficacia de la política al comparar la situación inicial versus la situación deseada. Adicionalmente en esta etapa inicial se encuentran también los recursos destinados para los planteamientos establecidos, no únicamente en términos monetarios sino también referidos al tiempo, recursos humanos, técnicos y políticos.

En la segunda fase se incluye a la comunicación interorganizacional, que implica la comprensión por parte de la jerarquía inferior de las decisiones planteada en la instancia superior, es decir que principalmente se tenga una misma definición tanto de la problemática a ser resuelta como de su manera de resolverla. Respecto a las características de las agencias responsables de la implementación, se definen las mismas en torno a capacidades de las organizaciones; estas capacidades se pueden categorizar en dos grupos:

- Voluntad, referida a la correspondencia con los objetivos, es decir, el nivel de empatía con los objetivos delineados en la etapa inicial.
- Habilidades, constituye principalmente el manejo eficaz y eficiente de los recursos otorgados.

En tanto que las condiciones económicas, sociales y políticas permiten comprender que es necesario establecer una distinción respecto a la política que se analiza. El entorno en el cual se desarrolla una política constituye una variable exógena que altera totalmente el desempeño de la política pública en función de la afectación que genere respecto a las variables antes mencionadas, por ejemplo las condiciones socioeconómicas inciden directamente en torno a los recursos con los que se cuenta para la implementación. Finalmente, la disposición de las personas a cargo de la implementación se refiere de manera individual hacia la vinculación de esta línea jerárquica inferior haciendo hincapié en cuanto a “su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta” (Van Meter y Van Horn, El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual 2000, 128).

Las variables por tanto se vinculan de manera unidireccional unas con otras permitiendo generar relaciones unidireccionales para explicar la eficiencia de la implementación, por tanto es evidentemente un modelo *top-down*.

Se puede observar que en relación a las variables que constituyen la hipótesis central el nivel de consenso se relaciona con los objetivos, la comunicación interorganizacional y la disposición de los implementadores; mientras que el nivel de cambio necesario tiene mayor correspondencia con los recursos, las características de las agencias responsables de la implementación y las condiciones económicas, sociales y políticas.

1.3. Paul Sabatier and Daniel Mazmanian: etapas de la implementación

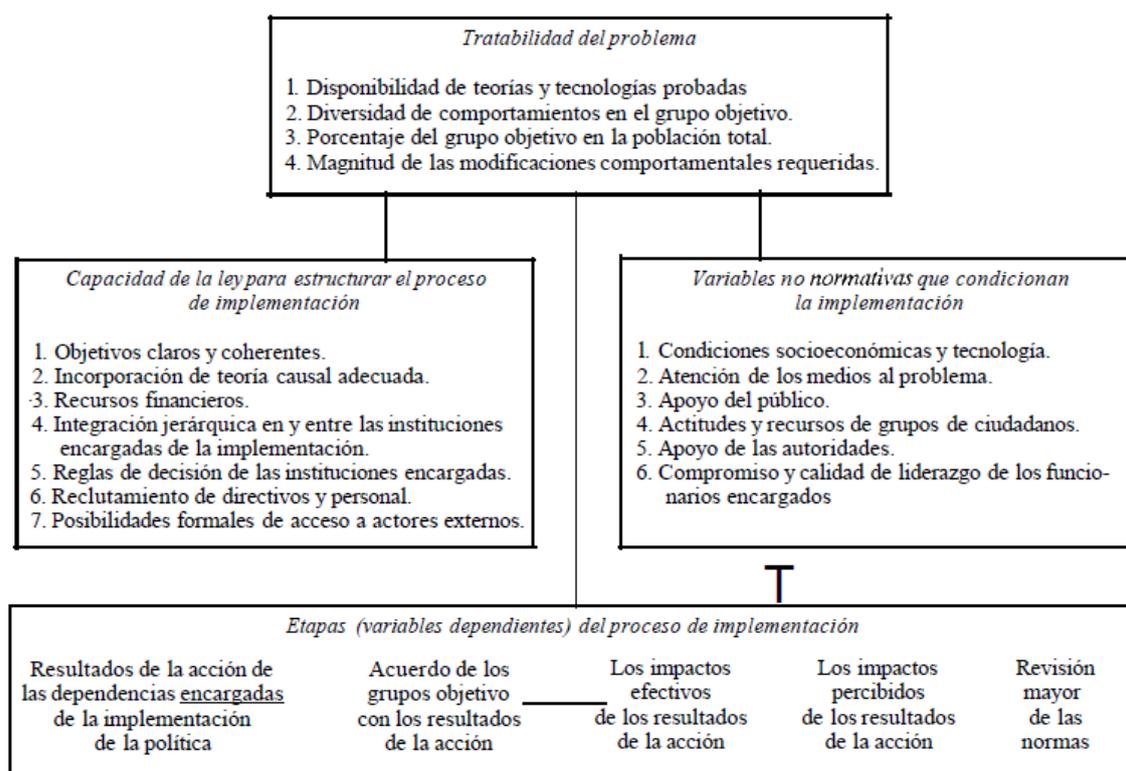
El objetivo de su modelo busca el establecimiento de diferentes variables fundamentales en el proceso de implementación, tomando estas variables como los factores que determinan la eficiencia del proceso en las diferentes etapas. Dentro de un marco conceptual, los autores plantean que:

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta de plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y

“estructura” el proceso de implementación de diversas maneras (Sabatier y Mazmanian 2000, 329)

En este sentido se evidencia claramente un apego hacia políticas regulatorias, que desde un análisis simple tendrían una vinculación directa entre la formulación (toma de decisiones, establecimiento de objetivos) y la implementación, sin embargo al delinear ciertos factores que complejizan el proceso se evidencia que el mismo no se da de manera lineal (*Figura 1. 4.*)

Figura 1. 4. Variables del proceso de implementación



Fuente: Sabatier y Mazmanian (2000, 330)

El modelo ha agrupado variables centrales con categorías inferiores que nutren a las principales, se distingue claramente que el modelo toma en cuenta la existencia de tipos de política así como también la existencia de variables endógenas que pueden ser manejadas en el proceso y de las cuales dependen los *outputs* y de variables exógenas que impactan en los *outcomes*. Adicionalmente uno de los aportes principales del marco conceptual es la consideración de dividir en etapas al proceso de implementación; las tres primeras relacionadas en mayor medida al cumplimiento de los objetivos previstos mientras que las dos siguientes más orientadas hacia los impactos de la política. Al partir de esta división cada

etapa puede ser considerada como una variable dependiente, y por ende realizar un análisis de las otras variables (independientes) en relación a ella tomando en cuenta su conexión directa y por tanto la necesidad de retroalimentación que existe entre ellas.

2. Perspectiva *bottom-up*

La perspectiva *bottom-up* por su parte toma relevancia a partir de los años 80, la cual busca orientar nuevas variables dentro del análisis y hace énfasis en la influencia de los actores en este proceso. Esta perspectiva en términos generales entiende a la implementación a través de la configuración de los actores, las redes en las cuales se organizan en torno a un problema determinado; lo cual introduce al proceso de implementación dentro del diseño, permitiendo de esta manera que diversos factores que desde una perspectiva *top-down* se dejan de lado puedan ser comprendidos. Entendiendo así que no sólo los objetivos determinan la implementación sino que son los actores quienes pueden condicionar el fracaso o el éxito de una política determinada.

2.1. Michael Lipsky: *street level bureaucrats*

En su análisis Lipsky plantea la introducción no únicamente de una nueva variable, sino la visibilización de un actor que considera clave dentro del proceso de implementación, el *street level bureaucrat*, constituye la pieza fundamental en torno a la cual se puede entender porque fallan las políticas públicas al momento de implementarse. En torno a esta perspectiva es evidente que se centra en que los actores pueden ser determinantes y que el proceso de definición de objetivos (formulación) no rige ni siquiera de manera indirecta el proceso de implementación, ya que únicamente constituye un eje orientado; y que son los *street level bureaucrats* los que definen de acuerdo a su discrecionalidad los parámetros de aplicación, es decir que la construcción del problema se encuentra también establecida en esta *fase* debido a que son estos burócratas quienes establecen prioridades, movilizan recursos y persuaden al grupo objetivo debido a su relación directa con ellos.

Las características del *street level* la adquieren en función de que en el curso habitual de su trabajo están constantemente interactuando con los ciudadanos; tienen cierto nivel de independencia en la toma de decisiones; y potencialmente tienen un impacto en la vida de los clientes (Lipsky 1980) lo cual implica que este actor maneja recursos que la autoridad no maneja, cuenta con información y tiene libertad en la toma de decisiones de cierto nivel. En este sentido es central el planteamiento acerca de que “la certeza de esas prestaciones, afecta

directamente la mediación direccional del burócrata, depende de reglas de fondo que definen arreglos institucionales sobre el modelo de desarrollo, la política social del gobierno y el alcance de las políticas neoliberales en un espacio concreto” (Gupta, y otros 2014, 52), por tanto la importancia de esta construcción *bottom-up* se basa en justamente esta vinculación en los diferentes niveles, como por ejemplo una política a nivel nacional y una sectorial; una estrategia y un programa que deben estar articuladas; dicha articulación es influenciada en gran parte por estos *street level bureaucrats* que se consideran a menudo como el vínculo entre el estado y la sociedad.

Al tener como característica central cierta independencia en la toma de decisiones, los *street level bureaucrats* afectan la implementación debido a que sus decisiones pueden ser orientadas al corto plazo o de acuerdo a intereses específicos propios o del ciudadano, lo cual difiere de la perspectiva *top-down* en la cual los objetivos están establecidos desde niveles jerárquicos superiores. La relevancia de esta implementación se sustenta en la evolución en sí misma de los problemas de la política pública, ya que su transformación ha orientado a una complejidad mayor en cuanto a los problemas y una heterogeneidad respecto a las soluciones.

2.2. Benny Hjern: estructuras de implementación

Hjern plantea, en una línea similar a Pressman y Wildavsky, el reconocimiento de la importancia de las relaciones entre las organizaciones que participan en el *policy-making*. La relevancia de estas organizaciones resalta en cuanto a sus actividades, entendidas dentro de las estructuras de implementación cuya formación deriva de un conjunto de organizaciones que a su vez se estructuran mediante procesos consensuados de auto-selección. (Hjern y Porter 1981). En este sentido, esta perspectiva resalta el uso de una metodología de redes dentro del análisis. Adicionalmente, para dejar de lado la aproximación que encasilla a la implementación dentro del ámbito administrativo, la misma es definida:

Una vez tenemos claro quién participa, cómo y con qué efecto en los procesos políticos, entonces podemos empezar a pensar en cómo la política y la administración podrían y deberían ser recombinadas en el proceso político. En este sentido, la investigación de la implementación continúa la larga tradición de la ciencia política del análisis constitucional - y como el constitucionalismo empírico se espera que pueda fructificar esa tradición (Hjern y Porter 1981, 114).

Un aporte fundamental del trabajo respecto a estructuras de implementación, es el establecimiento del alcance respecto al cual se orienta el análisis, por tanto Hjern también

hace una distinción respecto a *outcomes* y *outputs* y enfatiza que la investigación en implementación debe centrarse en los primeros, para de esta forma dejar de lado el encasillamiento centrado en el ámbito administrativo del cual se ha acusado al proceso de implementación.

Las variables inmersas en su análisis principalmente se entrelazan entre organizaciones políticas, el nivel de decisión (nivel que el autor llama de campo), las actividades que llevan a cabo esos actores; cuya vinculación genera estructuras que no se encuentran predeterminadas como lo pre supone una perspectiva *top-down*.

3. Perspectiva híbrida

A partir de las perspectivas establecidas anteriormente diversos autores han buscado establecer una combinación de ambas en función de las limitaciones que plantean cada una de ellas de manera aislada. Esta combinación parte de críticas establecidas en los dos enfoques anteriores (*Tabla 1. 1*).

Tabla 1. 1. Críticas a los enfoques *top-down* y *bottom-up*

Enfoque	Crítica	Consideraciones
<i>Top-down</i>	Parten del establecimiento normativo	Dejan de lado la existencia de procesos previos al establecimiento de objetivos, registro de una ley, etc. El proceso previo permite entender de mejor manera la implementación en función por ejemplo del nivel de consenso en la toma de decisiones.
	Limitación de la implementación al ámbito administrativo	La implementación involucra procesos de negociación, juegos de poder, tomas de decisiones.
	Limitación a la participación	Las arenas políticas en las cuales se desarrolla la implementación no se encuentran conformadas únicamente por actores estatales, la sociedad civil y actores privados pueden tomar papeles centrales dentro del proceso.
<i>Bottom-up</i>	Autoridad	No especifica a quién se le atribuye la autoridad ni los elementos que la determinan
	Sobre dimensiona la autonomía	No toma en cuenta que los procesos de descentralización incluyen una autoridad jerárquicamente superior que establece lineamientos

Fuente: Adaptado de Matland (1995)

3.1. Richard Elmore: modelos organizacionales y diseños prospectivos y retrospectivos

La relevancia de la implementación se sitúa en función que las políticas son incomprensibles si no son puestas en marcha, es decir si no son ejecutadas. Es así que el análisis se centra en dos procesos básicos interconectados la formulación y la implementación, de tal manera que

si una política falla, se deberá a que uno o ambos procesos han fallado. Por lo tanto, la mala ejecución de las políticas parte de un ineficiente proceso de formulación, iniciando con la comprensión del problema que resulta ser insatisfactoria, porque aunque es evidente que no se puede conocer el problema de manera totalmente objetiva ni completa (desde todas sus perspectivas), las limitaciones que plantean el mismo hacen que esta etapa inicial no sea satisfactoria. En este sentido se habla de que muchas veces se acude hacia lo que Kingdom denomina *garbage can* que principalmente se traduce en soluciones que buscan problemas, lo cual deviene en resultados que no corresponden con las necesidades planteadas o que solucionan parcialmente el problema.

Desde la perspectiva de Elmore (2000a), las organizaciones configuran el núcleo central del análisis, enfatiza que su comprensión genera definiciones más claras así como implementaciones más acertadas de las políticas públicas debido a que “las organizaciones son simplificadores; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas” (Elmore, Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales 2000a, 186). Es así que en su trabajo se introduce la relevancia de los modelos organizacionales, haciendo hincapié en que son utilizados únicamente de forma normativa o descriptiva, limitando así la comprensión de la implementación a términos administrativos. Establece cuatro ejes centrales (principios, distribución del poder, toma de decisiones y proceso) a los cuales analiza en torno a cuatro modelos organizacionales. A partir de este análisis es posible establecer las variables o elementos que explican las fallas de implementación en cada modelo (*Tabla 1. 2.*).

Tabla 1. 2. Modelos organizacionales

Eje	Modelo de administración de sistemas	Modelo del proceso burocrático	Modelo del desarrollo organizacional	Modelo del conflicto y la negociación
Principio central	Maximizador de valores Orientado a fines	Autonomía Rutina	Necesidades sociales y psicológicas de los individuos	Arenas de conflicto (poder y recursos)
Distribución del poder	Control jerárquico	Fragmentado y disperso	Minimización del control jerárquico y distribución de responsabilidades	No es estable
Toma de decisiones	Limitada (asignación óptima de responsabilidades)	Graduales (controlar autonomía y modificar rutina)	Consenso (basado en relaciones interpersonales)	Negociación interna y externa

Proceso de implementación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de objetivos 2. Asignación de responsabilidades 3. Supervisión 4. Ajustes internos Proceso dinámico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de la concentración de autonomía 2. Establecer rutinas que necesitan modificaciones 3. Diseño de rutinas alternativas 4. Reemplazo de viejas rutinas por nuevas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de consenso 2. Adaptación entre elaboración e implementación de la política 	Serie de decisiones negociadas en torno a preferencias y recursos de los actores
Falla de implementación	Mala administración	Equilibrio entre autonomía y rutina	Capacidad del proceso de generar consenso	Diversidad de propósitos

Fuente: Adaptado de Elmore (2000a)

Adicionalmente a estos cuatro modelos Elmore (2000b) introduce dos enfoques para el análisis de la implementación el diseño prospectivo (*forward mapping*) y el diseño retrospectivo (*backward mapping*). Siendo el primero considerado un enfoque tradicional que parte de los objetivos de política hasta los resultados, tomando como proceso intermedio la implementación. Mientras que el diseño retrospectivo inicia “con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política” (Elmore 2000b, 256), en este enfoque el acercamiento al problema genera una mayor influencia en su tratamiento, por lo tanto los objetivos planteados se acercan precisamente con este problema. Por lo tanto, una falla en la implementación se basa no exclusivamente en el diseño sino también en su contexto institucional.

3.2. Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky: implementación como evolución

Desde otra perspectiva en la cual la implementación se observa a través del lente de la evolución, esto en un sentido de un re-diseño contante de las políticas públicas en función de que una vez se han desarrollado e implementado los diferentes mecanismo, los resultados afectan a la política en sí misma en una suerte de retroalimentación, lo cual hace que la vigencia de los mecanismos en el largo plazo sea cuestionada. Partiendo desde esta óptica, la implementación vista como control que “tiene el atractivo intuitivo de todas las teorías teleológicas, o de medios y fines, que parece encarnar la esencia misma de la acción racional” (Majone y Wildavsky 1998, 265); en función de la orientación absoluta hacia los objetivos buscando así la promoción de mecanismos óptimos. En este modelo se prioriza el plan de acción atañando las posibles fallas en la implementación a la diferencia entre el diseño original y la realidad. Desde este punto de vista, no se toma en cuenta que existen ciertos

aspectos que no se evidencian en el diseño sino que son visibles únicamente en la implementación.

A la par con otro modelo de implementación se plantea a la misma como interacción que permite la noción de una postura explícita en torno a los determinantes de la implementación, permitiendo minimizar la visión reduccionista referente a la implementación como una simple operativización de las decisiones, es decir “el problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino en el proceso de implementación dé como resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo” (Majone y Wildavsky 1998, 268).

Los elementos claves dentro del proceso de implementación, así como en sí de la política pública, recae en los objetivos y los recursos, establecer cómo se movilizan los unos en función de los otros y viceversa plantea. Esta importancia radica en el establecimiento de un deber ser en la política que se determina a través de los objetivos. Por su parte los recursos configuran estructuras entre los actores, determinan relaciones entre los mismos y conforman un elemento crucial en la implementación de una política.

Partiendo de una perspectiva evolutiva de la implementación, se apela a una noción de racionalidad limitada dentro del proceso de implementación, ya que esta limitación corresponde a la establecida por los recursos y la información completa que permiten contar con todos los posibles escenarios presentes en la implementación, entendiendo los mismos como determinantes de los resultados de la política. La implementación como evolución plantea un recorrido no histórico sino analítico del proceso en el cual se pueda tomar en cuenta tanto las aportaciones del pasado como las expectativas del futuro, armonizando las lecciones aprendidas como los desafíos que se asumen en un terreno bastante inestable en el cual en muchas de las ocasiones la teoría no lograr empatar con la práctica debido a las limitaciones que plantea la realidad y su interpretación.

3.3. Fritz Scharpf: análisis de redes

Partiendo de lo planteado por Hjern en torno a la importancia de los actores y de las estructuras dentro del proceso de implementación. Es así que tanto el proceso de formulación como de implementación constituyen el resultado de diversas interacciones entre múltiples actores con objetivos, intereses y estrategias distintos (Scharpf 1978). El eje central del

análisis de redes se establece en torno a las relaciones inteorganizacionales, respecto exclusivamente a las necesidades para el establecimiento de estas relaciones así como la determinación de los factores que las impiden.

La necesidad de las redes parte de que desde una perspectiva *top-down* se deja de lado la discontinuidad entre la formulación y la implementación, sin embargo las redes enfocan que los objetivos no son establecidos únicamente de manera jerárquica sino que se delinear alrededor de estas estructuras que en su mayoría no son predefinidas por la política pública sino que son diseñadas por los actores. El enfoque planteado por el autor es ampliamente positivista en función de traducir estas relaciones y caracterizarlas dentro de categoría que inciden en la predictibilidad de los resultados de la política pública, en función de dos perspectivas básicas; “bajo la primera perspectiva (prescriptiva), la elaboración de políticas aparece como una actividad intencional que requiere la evaluación de sus resultados a la luz de sus objetivos. En cuanto a la segunda perspectiva (positiva), la formulación de políticas es un proceso empírico que exige una explicación en términos de sus causas y condiciones” (Scharpf 1978, 346).

La importancia sobre la cual se fundamentan sus tesis se extiende hacia una coherencia entre ambas perspectivas, tomando en cuenta que las mismas le atribuyen al estado un carácter más participativo, reducen el conflicto en torno a los problemas, le brindan un cierto rango de predictibilidad y se ajustan a los modelos organizacionales de los gobiernos. El análisis de redes de política permite abrir un camino de diálogo entre la teoría y su aplicación práctica. Es así que las redes permiten el rastreo de los diferentes actores inmersos en los procesos tanto de formulación como de implementación que permiten tomar en cuenta que una política no puede ser llevada a cabo de manera unilateral, al acercarse a una perspectiva positiva también introduce una metodología interesante al análisis, la teoría de juegos, buscando capturar la complejidad de estas interacciones atribuyéndoles una coherencia teórica.

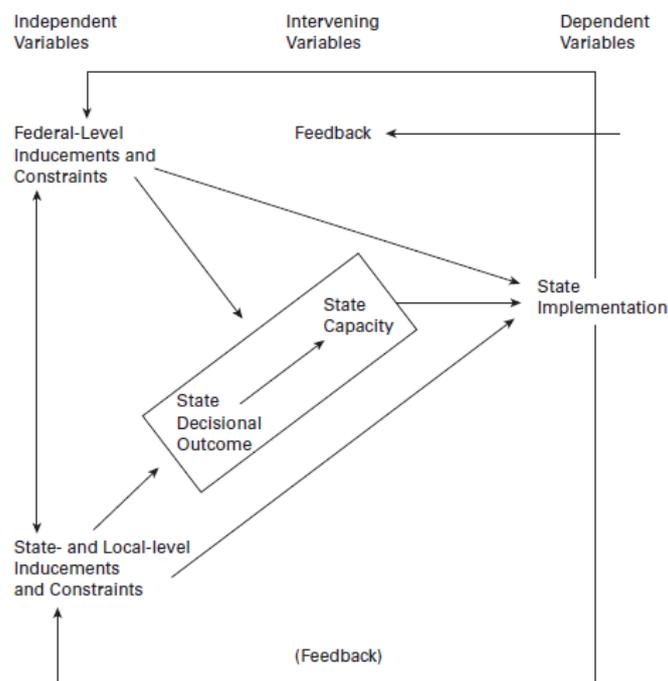
3.4. Malcolm Goggin, Ann Bowman, James Lester and Laurence O’Toole, Jr: modelo de comunicaciones

Este modelo se inserta dentro del enfoque de la tercera generación en la implementación que busca que la introducción de una teoría de implementación genere una mayor capacidad explicativa y predictiva de los modelos de análisis. El planteamiento entiende a la implementación principalmente en términos de canales de comunicación y establece su éxito

a través de cuan interconectados se encuentran estos canales en función de una delimitación de variables que relacionadas entre sí inciden en el proceso de implementación.

Esta visión deja de lado la perspectiva *top-down* alrededor del control del proceso de implementación a través de la imposición de reglas centrándose en el análisis de la comunicación entre los distintos niveles de gobierno, el modelo es útil en función de una análisis de procesos de implementación en unidades locales en las cuales el eje central está enfocado en la descentralización, sin embargo la multiplicidad de variables y la falta del establecimiento de categorías limita el poder predictivo del modelo, no así su nivel explicativo debido a que orienta un panorama amplio en el cual se introduce la importancia de los actores y las relaciones de influencia que ejercen reflejados en las estructuras institucionales que generan (*Figura 1. 5.*).

Figura 1. 5. Modelo de comunicaciones



Fuente: Goggin, et al. 1990, 32

3.5. Laurence O'Toole, Jr: implementación en contextos de redes

Los análisis en torno a los cuales se fundamentan sus investigaciones se relacionan con teorías organizacionales, enfocándose claramente en el rol de la multiplicidad de actores (*multi-actor implementation*). Establece la posibilidad de generar coherencia entre los acuerdos institucionales y los objetivos para de esta manera generar una mayor posibilidad de éxito en

la implementación de la política. Este énfasis en los actores ha generado la utilización de redes para su análisis, fundamentalmente centrado en la introducción de variables dentro de categorías establecidas que permiten entender el proceso para explicarlo y generar relaciones entre las variables intervinientes para explicar un resultado concreto.

La introducción de la importancia del poder dentro de la estructura de una red es fundamental debido a que genera una conexión entre la formulación y la implementación, tomando en cuenta que la principal motivación de la autoridad gubernamental se centra en mantener el balance de poder, por tanto este será en lazo que une a los dos procesos y que determina tanto la estructura en la cual se encuentran los actores, sus acciones, estrategias, y decisiones. En el análisis se toman en cuenta principalmente cinco aspectos de la gobernanza que influyen en la implementación y que se abordan por el enfoque de redes (Hans y O'Toole Jr. 2005):

1. Múltiples niveles de gobernanza
2. Multiplicidad de actores en la red de política
3. Diversas definiciones del problema y sistemas de creencias
4. Instrumentos existentes
5. Diferentes responsabilidades y recursos para la implementación

Estas variables son determinantes en función de su incidencia dentro de la etapa de formulación que a su vez limita la implementación. Por tanto en torno a las fallas de implementación de acuerdo a O'Toole Jr. es necesario realizar una revisión de ciertos aspectos principales:

Analizar las políticas prospectivas con el fin de determinar si son o no susceptibles de implementación; prestar atención a los objetivos de las agencias y a las visiones del mundo; estructurar, de acuerdo con las necesidades, la interdependencia entre organizaciones, para llegar a acuerdos sobre la velocidad de la acción y la coordinación (la variable clave aquí no es simplemente el número de actores involucrados); proveer recursos adecuados para la implementación; procurar la correspondencia entre la estructura de la implementación y los requerimientos técnicos de la política; recurrir al uso de facilitadores (O'Toole Jr. 2000, 438).

Esta afirmación tiene amplia carencia prescriptiva sin embargo orienta el análisis con la contemplación de relaciones entre diferentes aspectos que son considerados clave por el autor.

3.6. Richard Matland: contextos de implementación

El autor parte de la premisa que a partir de todos los enfoques abordados por los diversos autores existen las suficientes variables dentro del análisis, sin embargo el elemento faltante es la estructura. Al hacer un recorrido tanto por las perspectivas *top-down* y *bottom-up*, Matland plantea la necesidad de aplicar estos enfoques dependiendo de ciertas características de la política y evitar su combinación debido a las diferencias existentes entre ellos. Por tanto, se establecen diferentes tipos de políticas en función de dos características centrales: la ambigüedad y el conflicto; estas dos variables se consideran importantes y transversales al análisis en función de la definición de política pública del autor:

La política puede definirse como las actividades programáticas formuladas en respuesta a una decisión de autoridad. Estas actividades son los planes del diseño de políticas para la realización de los deseos expresados por una organización de legitimación, ya sea un legislador, un agente judicial o un órgano ejecutivo (Matland 1995, 154).

Partiendo de esta definición, la autoridad y los planes de diseño son las variables principales de una política pública. El conflicto en la política pública parte de que no existe una racionalidad única que ligue a los procesos de formulación y los de implementación de manera directa, alrededor de los mismos existen diferentes perspectivas respecto al problema, las soluciones planteadas, intereses; en función de los cual existe divergencia respecto a los objetivos que se establecen en la formulación por tanto es necesaria la conexión entre la autoridad y los diferentes organizaciones que llevan a cabo la implementación de las políticas para generar consenso que permita llevar los objetivos a acciones específicas. Respecto a la ambigüedad puede considerarse un aspecto inherente a la política para generar consenso en base a permitir la discrecionalidad en interpretación de la misma por parte de los actores, por tanto esta característica es visible tanto en los objetivos como en los medios para alcanzarlos; esta ambigüedad tiene una conexión directa con el proceso de implementación ya que depende de los implementadores las decisiones que se tomen en cuanto a las acciones en función de la comprensión que se tenga de los planteamientos.

El modelo introduce estas dos categorías y les asigna niveles (bajo y alto), estos niveles determinan el tipo de implementación y también el principio central que influye en los resultados de la implementación (*Tabla 1. 3.*).

Tabla 1. 3. Tipos de implementación

		Conflicto	
		Bajo	Alto
Ambigüedad	Baja	Implementación administrativa	Implementación política
		Recursos	Poder
	Alta	Implementación experimental	Implementación simbólica
		Condiciones contextuales	Fuerza de la coalición

Fuente: Matland (1995, 159)

El primer cuadrante se apega a un modelo más racional en el cual se definen los fines y también los medios, por tanto los resultados se corresponden a esos recursos destinados para alcanzar los medios.

En el segundo cuadrante, los objetivos están definidos con claridad sin embargo dada esta especificidad los mismos son incompatibles por ende es el poder quien determina los resultados de la implementación a través de la coerción para que el conflicto no intervenga en los fines.

Para el caso del tercero, al no contar con claridad en la definición de los objetivos ni de los fines el conflicto en torno a los mismos se vuelve menor, la implementación depende exclusivamente del criterio de los actores que participan en ella, existe una clara construcción *bottom-up*, en la cual los actores generan una construcción del problema de acuerdo a su perspectiva y eligen la solución satisfactoria a esta.

En el cuarto cuadrante, al tener una definición vaga de los medios y los objetivos y un nivel alto de conflicto, las coaliciones de actores que tengan más poder y recursos son quienes determinaran los resultados de la implementación.

Bajo este tercer enfoque se desarrolla la presente investigación y en función del mismo se desarrolla lo que implica la falla de implementación.

4. Fallas de implementación

Para establecer la definición de fallas de implementación es necesario tomar en cuenta dos aspectos centrales: el enfoque y el alcance. En referencia al enfoque el recorrido anterior ha permitido establecer, de acuerdo a cada una de las perspectivas, las variables que intervienen en el proceso de implementación, y en función de estas determinar lo que se considera como

una falla de implementación. En términos generales de acuerdo a la perspectiva *top-down* el *implementation gap* parte de la administración, es decir de los pasos para poner en práctica los objetivos de la política, mientras que desde la perspectiva *bottom-up* las fallas en la implementación se explican de una manera menos prescriptiva buscando entender los factores que obstaculizan la consecución de los objetivos.

Respecto al alcance, existe una relación respecto a los enfoques, el primero tiende a establecer que una falla se relaciona con no poder alcanzar los objetivos delineados por la política mientras que la segunda trata de orientarse hacia los efectos de la política, es decir una perspectiva más amplia que toma en consideración variables contextuales que inciden también en los resultados (*Tabla 1. 4.*).

Tabla 1. 4. Fallas de implementación

	Top-down	Bottom-up
Alcance	Outputs	Outcomes
Variables explicativas	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los objetivos • Número de actores • Nivel de cambio requerido • Responsabilidad de la implementación 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad de adaptación de la política • Coherencia entre nivel global y sectorial (objetivos, intereses, estrategias, acciones) • Factores contextuales

En los enfoques híbridos encontramos que el alcance se orienta no únicamente a la fidelidad en el cumplimiento de los objetivos sino que se orienta a establecer una falla cuando existen efectos negativos propios del proceso de implementación en la población objetivo, por tanto existe una delimitación más clara que en la perspectiva *bottom-up* pero menos prescriptiva y limitada que en la *top-down*. Las variables que explican las fallas de implementación son diversas centrándose en el conflicto, la cohesión, la estructura institucional.

Gran parte de los actores coincide en que existe un vínculo faltante entre la formulación y la implementación, este vínculo puede ser analizado a través de la selección de instrumentos debido a que su selección refleja etapas anteriores y genera efectos en etapas sucesoras. (Elmore (2000b) y Hans y O'Toole Jr. (2005)). Por tanto partir de esta selección para analizar las fallas de implementación en función del establecimiento de categorías específicas de la política permite explicar, tomando en cuenta estos factores, qué elementos determinan fallas en la implementación de la política.

5. Selección del caso de análisis

5.1. ¿Por qué el estudio de casos?

En primer lugar, al hablar de un caso nos referimos esencialmente a una clase de eventos, es decir un fenómeno de interés que se selecciona para el desarrollo de la teoría “con respecto a las causas de las similitudes o diferencias entre las instancias (casos) de esa clase de eventos. Un estudio de caso es por lo tanto un aspecto bien definido de un episodio histórico que el investigador selecciona para el análisis, en lugar de un evento histórico por sí mismo” (George y Bennett 2004, 24); por tanto lo que determina un caso de estudio es la investigación teórica previa en función de que ésta va a ser la encargada de determinar el enfoque bajo el cual se va a identificar el caso.

Si bien existen diferentes enfoques en la investigación, en este caso al partir de un corte deductivo, la teoría contribuye en el sentido del planteamiento tanto de hipótesis como de variables para el análisis, sin embargo es necesaria la introducción de un caso de estudio para validar esta hipótesis y crear un espacio de interacción de las variables que permita explicar el fenómeno estudiado, en este caso la implementación. Un caso de estudio genera las condiciones para observar, en un escenario específico, la interacción de los diferentes elementos (previamente determinados en la teoría), para buscar explicaciones del fenómeno en función de los factores que se encuentran inmersos en él, y tratar de generalizar estas conclusiones a otros espacios con condiciones similares.

Existen principalmente dos enfoques respecto al método de estudio de casos, el método comparativo y el de caso de estudio, el primero permite una comparación entre un número determinado de casos, seleccionados en función del enfoque y parámetros del investigador; el segundo, el cual es pertinente para esta investigación, por su parte analiza internamente un caso en particular de manera más profunda. El analizar un solo caso responde principalmente al enfoque de redes así como el modelo de análisis ya que estos parten del estudio de un evento específico que mediante un estudio retrospectivo establece los factores determinantes de este evento, lo cual implica un análisis interno del evento, incrementando así la capacidad explicativa de la teoría en función del evento de igual manera “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” (George y Bennett 2004, 24).

5.2. Ventajas del estudio de casos

Principalmente el estudio de casos es válido y pertinente cuando es necesario validar una hipótesis, es decir cuando ya se ha establecido de manera teórica un problema de investigación y sus correspondientes variables. Si bien las mayores críticas al método de estudios de caso se han presentado por parte de los estudios estadísticos, a continuación se presentan las principales ventajas haciendo una comparación general con los estudios estadísticos para determinar la utilidad de los estudios de caso, no en detrimentos de los primeros sino en complementariedad. Las principales ventajas en torno al estudio de casos de acuerdo a George y Bennett (2004) son:

Tabla 1. 5 Ventajas del estudio de casos

Ventajas	Implicaciones	Comparaciones con estudios estadísticos
Potencial para lograr validez conceptual	Identificar y medir los indicadores que mejor representan los conceptos teóricos del investigador tiene la intención de medir.	A diferencia del método estadístico (muestra amplia), el estudio de casos (pocos o un solo caso) permite conceptualizar de manera profunda con una validez mayor.
Fuertes procedimientos para el fomento de nuevas hipótesis	Identificar nuevas variables e hipótesis a través del estudio de casos atípicos así como en el trabajo de campo.	Los métodos estadísticos son efectivos para determinar los casos atípicos, sin embargo estos no derivan en nuevas hipótesis debido a la necesidad de contar con un gran número de casos para generar inferencias.
Valor como un medio útil para examinar de cerca el papel hipótesis de los mecanismos causales en el contexto de los casos individuales	Al estudiar un caso (o pocos) en detalle, se pueden analizar las relaciones causales, es decir la direccionalidad de la interacción a través de la observación de las variables intervinientes.	Los estudios estadísticos omiten todos los factores contextuales, excepto las codificadas en las variables seleccionadas para la medición o utilizados para la constitución de una población de casos, dejan necesariamente muchas variables contextuales e intermedias.
Capacidad para hacer frente a la complejidad causal	Los estudios de caso contribuyen a la determinación de relaciones causales complejas, produciendo teorías de rango medio	En el caso de estudios estadístico, para alcanzar relaciones complejas es necesario contar con una muestra lo suficientemente amplia y completa así como el requerimiento de interpretaciones complejas

Fuente: Adaptado de George y Bennett (2004)

5.3. Desventajas y limitaciones

Existen diversos problemas relacionados principalmente con la selección del caso y la disputa entre la validez interna y la generalización. Es necesario analizar las principales implicaciones de estos límites así como las posibilidades que ofrece el método para subsanarlas.

- **Sesgo de selección**

La manera de seleccionar un caso constituye un aspecto fundamental, al hablar de casos de estudio, el hacerlo a través de la variable dependiente o independiente no sugiere un problema en sí, sino que más bien depende del tipo de estudio que se realice. El orientarnos por la variable dependiente permite identificar qué condiciones son o no necesarias y suficientes para que se obtenga un resultado determinado. Así también, este método permite ahondar en relaciones causales con mayor profundidad.

En el mismo sentido, uno de los problemas principales es que se escoja un caso que *a priori* satisfaga la hipótesis, dejando de lado el análisis de aquellos que no concuerden con la teoría, lo cual crea conclusiones sin validez externa, lo cual al momento de intentar generalizar las mismas para otros eventos debido a que se han sobrestimado las relaciones entre las variables inmersas en el análisis.

- **Falta de representatividad**

Las potencialidades en el estudio de casos se basa principalmente en la determinación del alcance de las teorías así como el establecimiento de relaciones causales en condiciones específicas de cada uno de los casos, sin embargo estos aportes se ven limitados cuando se trata de generalizar los hallazgos a través de un número amplio de casos debido a que las especificidades para su validez deben ser estrictas. Por tanto los “métodos de estudio de caso implican un *trade-off* entre los objetivos de lograr la parsimonia teórico, estableciendo riqueza explicativa, y manteniendo el número de los casos a estudiar manejable”, por tanto se genera una mejor capacidad explicativa.

5.4. ¿Por qué orientarse por un solo caso?

Al apelar a un solo caso para comprobar una hipótesis se está buscando orientarse hacia la capacidad explicativa que genera el análisis interno del caso, con el fin de generar “teorías tipológicas (teorías sobre cómo diferentes combinaciones de variables independientes

interactúan para producir diferentes niveles o tipos de variables dependientes)” (George y Bennett 2004, 46). Es decir que se trata de analizar en profundidad las variables que intervienen en el evento, categorizarlas e identificar la direccionalidad de sus relaciones y cómo éstas influyen en el resultado (variable dependiente) para así buscar identificar la existencia de relaciones causales que permitan comprender el evento en función de estos factores.

Al orientarnos por un solo caso es necesario garantizar que la selección del mismo se lleve de manera apropiada, el cumplir ciertas especificaciones dentro del proceso permite reducir el riesgo de cometer los errores descritos anteriormente, específicamente en cuanto a que el caso sea seleccionado debido a que de manera previa cumple la hipótesis planteada, generando conclusiones que no contribuyan a la investigación.

6. Modelo de análisis

6.1. ¿Por qué usar el enfoque de redes de política?

Para establecer la necesidad de utilizar un enfoque de redes, dejando de lado otras perspectivas igualmente válidas, es necesario reconocer a las redes de política en función de su evolución así como relacionarlas con el objeto de estudio, en este caso la falla de implementación.

6.1.1. Antecedentes históricos

El reconocer la introducción de redes de política dentro del análisis de políticas públicas como un enfoque válido que permite dar cuenta de diferentes elementos que se interrelacionan entre sí. Por tanto, es importante la realización de un recorrido que permita conocer cómo se introdujeron las redes dentro de la política pública, debido a que el reconocimiento de estos factores permitirá a su vez resaltar la importancia de la utilización de redes de política en el análisis.

A medida que se analizan los componentes dentro del *policy-making* se reconoce que ha existido una evolución evidente en cuanto a los actores y las relaciones, que son los principales elementos a ser tomados en cuenta dentro del análisis de redes de política. Inicialmente la existencia de una estructura más cerrada en las cuales quienes interactuaban principalmente eran el gobierno, el congreso y los grupos de interés, esta estructura es conocida como *triángulo de hierro*, sin embargo si bien la misma reduce diversos aspectos en

la complejidad de las interacciones, también nos muestra una escena incompleta de cómo se da el proceso de elaboración de política pública; “buscar sólo triángulos cerrados de control significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más determinadamente en el gobierno” (Hecló 2000, 258).

En función de este reconocimiento también se reconoce la existencia de diferentes cambios en las políticas públicas como es la diversidad de asuntos abordados por las mismas, los diferentes actores que intervienen el proceso y el apego hacia un modelo tecnocrático en el cual se apela hacia la especialización y el conocimiento científico en el proceso político. Es así que en este contexto se desarrollan las redes de asuntos en torno a una multiplicidad de participantes, esto implica que no existe una estructura definida dada la inestabilidad en la entrada y la salida de los diferentes actores. Al dar un salto hacia el reconocimiento de unidades cuyas relaciones entre los actores (individuales o colectivos) tienen un carácter estructural entonces se reconocen regularidades en los patrones de relaciones entre entidades concretas por sus atributos, por tanto las redes de política se articulan bajo esta premisa principal (*Tabla 1. 6.*).

Tabla 1. 6. Aproximaciones al análisis de redes

Aproximación	Características
Elección racional	Las redes por sí solas no pueden explicar los resultados, estos resultados se explican únicamente en función de la negociación entre los agentes de la red.
Antropológica	Mira a las redes en función de las relaciones personales entre individuos conocidos que confían unos en otros, dentro de una misma cultura y sistema de creencias.
Formal	La posición y roles de los actores son cruciales, las relaciones entre estos roles definen la red.
Estructural	Importancia en la estructura de la red prima sobre las relaciones interpersonales.

Fuente: Adaptado de Marsh y Smith (2008)

A partir de este análisis, existen diversos enfoques en torno al de redes de política, la orientación en esta investigación se apega hacia el estructuralista en función de la importancia de las relaciones de los actores de acuerdo a la posición que estas le otorgan dentro de la red, así como la influencia de diversos factores dentro de las agrupaciones que moldena dicha estructura.

6.1.2. Relacionamiento con el objeto de estudio

Al considerar las fallas de implementación a partir de la perspectiva de las teorías híbridadas, se considera principalmente la intervención de diversos elementos en el proceso de elaboración de política pública, los actores, las ideas, las instituciones, variables contextuales entre otras son quienes delinear y por tanto pueden explicar las brechas existentes entre los procesos para así explicar las fallas de implementación. En este sentido la introducción de las redes de política como el medio para explicar estos fenómenos implica la búsqueda de modelos de análisis que articulen las variables determinadas en el ámbito teórico.

En este caso la red implica un “patrón de relaciones entre una autoridad gubernamental (como una agencia o ministerio), por una parte, y el conjunto de actores - el "grupo objetivo" - hacia el cual los esfuerzos de política de la autoridad gubernamental se dirigen, por el otro. La misma palabra "autoridad" se usa con precaución aquí. En la red los actores gubernamentales no son simple y unilateralmente autoritarios, más bien dependen de las acciones y, a menudo la aprobación o apoyo de otros a los que no controlan directamente” (Bressers y O’toole 1998, 214).

La investigación muestra un claro esfuerzo por ahondar en la capacidad explicativa de las redes dentro del proceso de elaboración de la política pública, el objetivo principal concierne con el establecimiento de una relación entre la estructura de la red, su capacidad de organización y su comportamiento para lo cual se utiliza el análisis de redes sociales y se establece a las redes de política como variable independiente en lugar del enfoque tradicional que la considera como la variable dependiente. En este sentido la hipótesis central plantea que el comportamiento de la red puede explicarse a través de las cualidades de su estructura.

Partiendo de este contexto, las redes de política constituyen “entidades organizadas que constan de actores y sus relaciones que participan en los procesos de acción colectiva para la solución conjunta de problemas organizados. En consecuencia, estas estructuras son las unidades analíticas relevantes a considerar en la búsqueda de explicaciones para el éxito y el fracaso de la elaboración de políticas” (Carlsson & Sandström 2008, 498), en este sentido la red se encuentra involucrada en las distintas fases de la política pública, no únicamente en la toma de decisiones. De manera adicional “la estructura de redes de política – que significa la constelación de actores y los patrones de sus interacciones – se trata como la variable

principal en la explicación de los resultados y el desempeño de la política” (Carlsson & Sandström 2008, 499).

Dentro de la caracterización de las redes se toman en cuenta los procesos tanto de formulación como de implementación para explicar la variación de los mismos respecto a sus resultados, en este caso respecto a la selección de instrumentos. En lo que se refiere a la estructura, las características principales de las relaciones que se generan en la red son la interconexión y la cohesión, la primera es una propiedad de tipo estructural que se refiere a la *intensidad* de las interacciones que tienen los actores y la *cohesión* que se relaciona en mayor medida con el ámbito cultural o social la cual se refiere a los objetivos existentes entre los actores que forman parte de la red así como también a la afinidad, entendida en relación con la convergencia que tienen unos actores con otros en función específicamente de los intereses de la red para el proceso de elaboración de la política.

Esta definición de las variables que conforman la estructura permite que las relaciones que se desarrollan entre los actores puedan ser si bien no cuantificadas pero si pueden ser dimensionadas en función de atribuir propiedades específicas a estas relaciones, no a modo de tipología sino a través de establecer particularidades principales a las relaciones para tratar de que las redes puedan ser distinguidas unas de otras. Las redes de política son importantes debido a que existen una compleja gama de actores que se encuentran involucrados en las decisiones políticas así también la incapacidad del gobierno para actuar de manera unilateral ya que depende de los recursos de otros actores sociales.

La selección de instrumentos en un enfoque de redes

Si partimos considerando al instrumento como el resultado de una política pública, el entramado tras el cual se encuentra esta elección (actores, relaciones de poder, contexto, entre otros) hace posible la introducción de las redes de política en su análisis. Al existir de manera general diversas aproximaciones a las redes de política, la necesidad de introducir las relaciones entre red y agencia; red y contexto y; red y resultado además de tomar en cuenta la introducción de las ideas programáticas inmersas en la red conlleva el uso de un modelo “híbrido” de análisis que conjugue los elementos mencionados anteriormente.

La importancia de la selección de instrumentos radica de acuerdo a Bressers y O’toole (1998) El desarrollo y los resultados de un proceso de políticas en última instancia, pueden cambiar las circunstancias en que ese proceso político opera algunos años más tarde. Pero el hecho es

que son, ante todo, las circunstancias actuales las que determinan el resultado de un proceso. En este caso la selección de instrumentos se enmarca como un resultado de política, es decir que un proceso de toma de decisiones puede ser determinado por características propias de la red sin abordar el impacto de la selección de estos instrumentos tanto para la política como para la red.

Al tomar en cuenta la estructura y en función de las variables inmersas en ella se establece una tipología que explicita cuatro tipos de redes que combinan la interconexión y la cohesión de acuerdo a su fortaleza o debilidad permitiendo en función de estas características establecer qué tipos de instrumentos se eligen con él *a priori* de mantener el balance de poder existente en la red para así mantener su configuración ya que de acuerdo a Majone (1976) “los instrumentos que podrían cambiar el equilibrio de la red tendrían una considerable dificultad de ser seleccionados en primer lugar, dado que los instrumentos seleccionados nunca suponen una grave amenaza para el equilibrio de poder existente” (en Bressers y O’toole 1998, 221).

6.2. Modelo “híbrido”: la complementariedad entre el dialéctico y el ideacional

El modelo “híbrido” complementa a los modelos dialéctico e ideacional. Partiendo del dialéctico busca conciliar los diferentes acercamientos anteriores en función de complementarlas entendiendo previamente sus limitaciones, es así que se da importancia a la agencia, al contexto y a los resultados. Es así que se establece la estructura en función de que la red “define los roles que los actores desempeñan en la red; prescribe qué y cómo se discuten los problemas en la red; tienes distintos sets de reglas; y contiene imperativos organizacionales de modo que, al menos, haya una presión importante para mantener la red” (Marsh y Smith 2008, 5).

A partir de la definición de lo que se entiende por estructura, es necesario el planteamiento de la necesidad de la inclusión de otros elementos en el análisis, por ejemplo en el caso de la agencia se especifica que “son los agentes quienes interpretan estas estructuras y toman las decisiones...por lo tanto las redes son estructuras que limitan o facilitan a los agentes; y segundo: la cultura de la res actúa como un obstáculo o uno oportunidad para sus miembros” (Marsh y Smith 2008, 5). Es así que los actores modelan la estructura de la red en función de sus propios intereses y preferencias, los mismos que bien pueden ser asumidos como existentes previo a su inclusión en la red pero es pertinente el análisis de que los agentes son quienes denotan como oportunidad u obstáculo a sus determinados intereses o preferencias.

Respecto al contexto, el mismo es asumido de acuerdo a cuatro aspectos económico, ideológico, político y *basado en conocimiento*. El contexto no sólo sitúa a la red en un sistema específico sino que también posiciona a los actores dentro de la red de acuerdo con los recursos que cuentan en función del contexto en el cual se desarrollan. Adicionalmente el contexto por sí mismo afecta la estructura de la red de manera directa ya que es éste quien establece los roles y posiciones de los actores no sólo a través de los recursos que les provee sino también definiendo las metas y los objetivos que se sobreponen a la red para su operativización.

En cuanto a los resultados, el enfoque generalmente investigado establece la relación entre la red y los resultados de manera unidireccional siendo la primera la que afecta al segundo sin embargo, el modelo dialéctico permite la introducción de la capacidad que tienen los resultados de influir en la estructura de la red, es en este punto en el cual el *aprendizaje estratégico* marca esta relación dialéctica, ya que un resultado produce efectos colaterales no únicamente en los agentes que estructuran la red sino también en el contexto estructural, ya que las estructuras institucionales pueden verse reformadas en función de uno u otro resultado.

Esta aproximación dialéctica si bien no establece una tipología de resultados, es decir no construye relaciones entre las variables para determinar una pauta de resultado específico permite integrar diversos factores que toman parte en el proceso de la política pública estableciendo relaciones causales entre ellos para un resultado indeterminado (en este caso) de una política además su predictibilidad se basa fundamentalmente en que una vez obtenido un resultado este influye tanto en el contexto como en el aprendizaje del actor y a partir de esta influencia determinar qué elementos se ven afectados con lo cual se establece que la principal limitación del modelo es la instauración de cómo se ven afectados los distintos elementos entre ellos.

El modelo ideacional recoge diversos aspectos del dialéctico planteado por Marsh y Smith, destacando la importancia de la estructura así como de la agencia individual y los elementos que se destacan en el punto anterior. De manera adicional Kisby propone la inclusión de las ideas dentro del modelo estableciendo una relación causal entre estas y los resultados de la red a través de los vínculos con los diferentes elementos que conforman la aproximación ideacional. Es así que se adicionan dos nuevos factores de análisis, el contexto ideacional en

el cual operan los actores clave y las creencias programáticas cuya importancia reposa en la influencia que ejercen su influencia sobre las acciones de los actores.

La investigación se desarrolla en estos tres momentos; el contexto, la estructura de la red y los resultados, para lo cual es necesario hacer un recorrido a través de estos elementos para comprender cómo los mismos determinan el modelo.

6.2.1. Estructura de la red

La estructura de la red, en términos amplios, está conformada por los actores y las respectivas relaciones que se establecen entre ellos “la parte operativa de cualquier red es esa combinación de actores y sus relaciones que definen conjuntamente las distintas posiciones en una estructura social y la manera en que estas posiciones interactúan entre sí” (Knoke 1993, 165). Es así que la estructura de la red puede reflejar las coaliciones, los acuerdos y las controversias que se presentan en la red tomando en cuenta estas relaciones lo cual permite otorgar ciertas características específicas en cada estructura en función específicamente de estos patrones de vínculos entre quienes conforman la red.

El tratamiento de la estructura de la red es transversal en cada uno de los abordajes realizados por los autores, en función de que esta estructura permite visualizar las relaciones existentes entre los actores, lo cual constituye el punto principal dentro del enfoque de redes de política.

6.2.2. Contexto y redes

Si bien la distinción entre factores endógenos y exógenos es importantes, el reconocimiento de que no sólo los factores exógenos (sociales, culturales, económicos y políticos) son quienes afectan a las redes sino que también son las redes las que pueden alterar a los mismos a través de sus resultados, permite entender que existen dos panoramas dentro del análisis, uno que permite establecer el momento de la investigación, estableciendo una justificación del mismo y otro que da cuenta de los resultados que suceden a partir del momento de análisis y la afectación que los mismos tienen en las instituciones así como en las ideas que estructuran la red.

El contexto de acuerdo a Bevir y Richards (2009) constituye el punto de partida, al reconocer a las redes desde un punto de vista estructural en el cual los procesos de negociación importan se reconoce también que “todas estas disputas tienen lugar en el contexto de las leyes y normas que prescriben la forma en que deben llevarse a cabo. A veces las leyes y normas

pertinentes han cambiado debido a debates simultáneos sobre su contenido y relevancia” (Bevir y Richards 2009, 7). Por tanto el contexto está influenciado también por una trayectoria histórica que se traduce en estos documentos o inscripciones así como en las instituciones en las cuales se encuentran insertos.

En este sentido resalta el contexto estructural, sin embargo es necesaria también la consideración del contexto ideacional y el rol de las ideas dentro de la estructura de la red. Si bien los factores económicos, políticos y culturales determinan el modo en el que se hace la política, las ideas también incluyen en función de que las mismas pueden cambiar la percepción tanto del problema como de las alternativas de solución. Así también las ideas importan en el sentido de que moldean la política, pueden visibilizar aspectos específicos del problema y orientar agrupaciones determinadas en torno a ellas.

El contexto y su inscripción en documentos o instituciones es quien da cuenta de la red, es decir permite reconocer los actores individuales o colectivos que forman parte de la misma a la vez que permite dar cuenta de sus relaciones.

6.2.3. Agencia y estructura de la red

La relación dialéctica entre la red y la agencia involucra que la red permite o restringe la participación de los actores en la red y también los actores son quienes alimentan esta cultura de la red. “Las relaciones en las redes son estructurales porque: definen roles que los actores desempeñan en las redes; prescriben los problemas que se discuten en la red; tienen distintos sets de reglas; y contienen imperativos organizacionales, así, que por lo menos, hay una presión importante para mantener la red”, por tanto las redes condensan los pensamientos, preferencias, y recursos de los actores en función de los asuntos de interés de la misma, en función de las necesidades de especificidad en cuanto a los intereses de la política.

6.2.4. Resultados y redes

De acuerdo a los diferentes enfoques los resultados también son diversos, sin embargo lo que se trata de manera común es que los resultados se derivan de un proceso de negociación o articulación entre principalmente los actores y sus relaciones, aunque en diversos enfoques se utilizan variables adicionales que afectan de manera directa a los primeros, sin embargo en términos generales los actores y sus vínculos son los que prescriben los resultados.

En este sentido los resultados se describen a través de los resultados de política, generalmente un evento; la selección de instrumentos, que implica principalmente el proceso de toma de decisiones; y el comportamiento de la red que involucra su eficiencia así como las nuevas iniciativas que se promueven a partir de la misma.

Este nivel constituye el más explicativo del modelo de análisis debido a que la interacción de todos los elementos anteriores se ve reflejada en este momento, y también a partir del mismo se generan modificaciones cuyo análisis es importante para la investigación en función que los instrumentos (variable independiente) representan el resultado más importante de la red, la importancia de la selección de instrumentos radica de acuerdo a Bressers & O’toole (1998) El desarrollo y los resultados de un proceso de políticas en última instancia, pueden cambiar las circunstancias en que ese proceso político opera algunos años más tarde. Pero el hecho es que son, ante todo, las circunstancias actuales las que determinan el resultado de un proceso. En este caso como tal la predictibilidad se limita a asumir la selección de instrumentos como un resultado de política, es decir que un proceso de toma de decisiones puede ser determinado por características propias de la red sin abordar el impacto de la selección de estos instrumentos tanto para la política como para la red.

Al tomar en cuenta la estructura y en función de las variables inmersas en ella se establece una tipología que explicita cuatro tipos de redes (*Tabla 1. 7.*) que combinan la interconexión y la cohesión de acuerdo a su fortaleza o debilidad permitiendo en función de estas características establecer qué tipos de instrumentos se eligen con él *a priori* de mantener el balance de poder existente en la red para así mantener su configuración ya que de acuerdo a Majone (1976) “los instrumentos que podrían cambiar el equilibrio de la red tendrían una considerable dificultad de ser seleccionados en primer lugar, dado que los instrumentos seleccionados nunca suponen una grave amenaza para el equilibrio de poder existente” (en Bressers & O’toole 1998, 221).

Tabla 1. 7. Tipología de redes y selección de instrumentos

<p>Cohesión fuerte, interconexión fuerte <u>Hipótesis:</u> cuanto más una red política se caracteriza por fuerte cohesión y fuerte interconexión, es más probable los instrumentos seleccionados se caractericen por la ausencia de una apelación normativa. <u>Proporcionalidad</u> <u>Provisión</u> de recursos adicionales al grupo objetivo</p>	<p>Cohesión fuerte, interconexión débil <u>Hipótesis:</u> cuanto más una red de políticas es caracterizada por una fuerte cohesión y una interconexión débil, es más probable que los instrumentos elegidos se caractericen por la ausencia de un apelativo normativo. <u>Proporcionalidad</u> (requiere intermediarios por instrumentos individuales)</p>
---	---

<p><u>Libertad</u>: para los grupos objetivo a optar en pro o en contra de la aplicación del instrumento</p> <p><u>Disposición</u> bilateral o multilateral</p> <p><u>Implementación</u>: por los responsables políticos u organizaciones estrechamente afiliadas con ellos.</p> <p>Subsidios y la información personal (educación y asesoramiento)</p>	<p><u>Provisión</u> de recursos adicionales al grupo objetivo</p> <p><u>Libertad</u>: para los grupos objetivo a optar en pro o en contra de la aplicación del instrumento</p> <p><u>Ausencia</u> de acuerdos bilaterales</p> <p><u>Implementación</u>: por los responsables políticos u organizaciones intermediarias</p> <p>Subvenciones a la inversión, subsidios de investigación</p>
<p>Cohesión débil, interconexión débil</p> <p><u>Hipótesis</u>: cuanto más una red política se caracteriza por la cohesión débil y débil interconexión, más probable es que los instrumentos seleccionados se caractericen por una apelación normativa</p> <p><u>Ausencia</u> de proporcionalidad</p> <p><u>Retiro</u> de recursos</p> <p><u>Libertad</u>: limitada por parte del grupo objetivo de optar en pro o contra de la aplicación</p> <p><u>Ausencia</u> de acuerdos bilaterales</p> <p><u>Implementación</u>: caracterizada por la participación de terceros que no sean los responsables políticos u organizaciones estrechamente ligadas a ellos.</p> <p>Concesión de licencias</p>	<p>Cohesión débil, interconexión fuerte</p> <p><u>Hipótesis</u>: cuanto más una red política se caracteriza por la cohesión débil y fuerte interconexión, más probable es que los instrumentos seleccionados se caractericen por una apelación normativa</p> <p><u>Proporcionalidad</u>: instrumentos proporcionados se aplican de forma individual</p> <p><u>Retiro limitado</u> de recursos</p> <p><u>No hay libertad</u> para el grupo objetivo</p> <p><u>Acuerdos</u> bi/multilaterales</p> <p><u>Implementación</u>: por los propios responsables políticos o por organizaciones afiliadas.</p> <p>Instrumentos que aseguran el compromiso del grupo objetivo</p>

Fuente: Adaptado de (Bressers & O'toole, 1998)

6.3. Modelo “híbrido” en el caso de fallas de implementación

El recorrido que se realiza en este caso respecta al rol que tiene la red respecto a los resultados de la política, es decir que las redes pasan a formar parte del mecanismo (el cómo) se va a analizar el *implementation gap* en función de la selección de instrumentos, al tomar en cuenta los factores que influyen en este proceso. Es importante el reconocimiento de que los resultados de la política no son unidireccionales sino que si bien son afectados por ciertas condiciones de la red, a su vez este resultado incide en las condiciones inicialmente planteadas, es por esto que se habla de una relación dialéctica entre las variables que forman parte del modelo de análisis.

En el modelo dialéctico es clave resaltar la importancia de los elementos como variables que determinan el resultado de la política. En este sentido si se trata de analizar el modelo en función de su capacidad de predictibilidad es necesario el contar con al menos dos momentos ya que al ser la red una especie de *fotografía* de la realidad (actores y relaciones) en un momento dado, para que el modelo pueda explicarnos estas reconfiguraciones es necesario el

análisis de estas unidades antes de alcanzar un determinado resultado y posterior al mismo, para tomar en cuenta estas nuevas reconfiguraciones en el contexto estructuras así como en el aprendizaje de los actores.

Esta aproximación permite entender las relaciones entre los diferentes elementos que forman parte del modelo justificando su introducción a través de la influencia de unos en otros y la capacidad explicativa en las relaciones, sin embargo no muestra una categorización de estos elementos en el resultado de la red debido a que no es el objetivo del modelo en sí. Se puede establecer que la predicción se limita al relacionamiento de los elementos, es decir permite tomar en cuenta diferentes elementos al momento del análisis de los resultados. No es útil en lo que se refiere a predecir un resultado en sí sino más bien a entender qué factores condicionan el mismo, sin embargo se puede connotar que lo que sí predice es el impacto del resultado en términos de las variables a las cuáles afecta.

El usar una aproximación dialéctica, se involucra una “relación interactiva entre dos variables en la cual cada una afecta a la otra en un proceso continuamente iterativo” (Marsh y Smith 2008, 5). Esta relación genera aprendizajes estratégicos en los actores que a su vez afectan el contexto así como los resultados de la red. Los instrumentos, como resultados de la red, pueden ser explicados por los factores contextuales que se relacionan de forma dialéctica con la estructura y la interacción de la red.

Estos instrumento reconfiguran las estructuras alrededor del mismo afectando a los recursos del actor así como su aprendizaje, lo cual repercute en la configuración interna de la red que nuevamente reconfigura el resultado. Por lo tanto es visible la relación dialéctica entre los diferentes elementos en función de su mutua influencia. Esta aproximación permite una mejor comprensión de los actores y su influencia en las decisiones, tomando en cuenta la importancia de la elección de los instrumentos como el vínculo clave entre la formulación y la implementación. A partir del análisis realizado en el acápite anterior es evidente que pese a la introducción de las ideas dentro del modelo de análisis, su capacidad de predicción es limitada en función de que principalmente el establecimiento de los vínculos causales entre los diferentes nociones que forman parte del modelo, de tal manera que permite entender con claridad el camino recorrido para llegar a un determinado resultado más no las condiciones específicas que lo produjeron, permite explicar cómo se relacionan las variables más no establecer el resultado de esas relaciones, es decir los efectos que tienen sobre las otras.

La inclusión de las ideas programáticas, no desde el ámbito retórico, dentro del análisis permiten tomar en cuenta el paradigma sobre el cual se estructura la elaboración de las políticas públicas; este acercamiento involucra a las creencias programáticas como variables independientes, las redes de política como variables intermedias y el resultado, en este caso los instrumentos seleccionados, como variable dependiente (Kisby 2007). En este sentido el contexto ideacional impera en las estructuras institucionales, los actores y la estructura de la red, este contexto rodea y configura a los elementos anteriores, es decir que influye en sus acciones y sus decisiones, cobrando vital importancia para explicar los factores que determinan la elección de los instrumentos. En términos específicos se trata de conjugar dos modelos de análisis para ampliar las variables explicativas que permitan relacionar los diferentes factores involucrados con el resultado.

6.3.1. Aplicación modelo de análisis

El modelo híbrido conjuga las variables mencionadas de manera bidireccional (Figura 1. 6.) En el caso de la presente investigación se plantean tanto el análisis cuantitativo como cualitativo dentro del análisis de redes.

Metodología cualitativa

El ámbito cualitativo permite contruir la red para lo cual se plantean dos momentos, a través de un diseño retrospectivo se parte del contexto, tanto ideacional (establecido dentro de documentos y procesos inscritos) como estructural (representado por las instituciones), de la política que en este caso es el la política de acceso a la educación superior (la que con fines explicativos puede considerarse como etapa de formulación), para generar un escenario macro nivel en función del cual se rastrean los actores, con lo cual se construyen las redes de manera taxonómica, agrupados alrededor de categorías establecidas *a priori* de acuerdo con la política en función de ideas referentes al acceso y a la calidad. Si bien la atención gira en torno a un momento específico que permita explicar las fallas de implementación, el rastreo de la red en función del contexto permite reconocer históricamente los factores que permiten llegar a tal momento, para de esta manera no únicamente limitarnos a las consecuencias sino resaltar de la misma forma las causas.

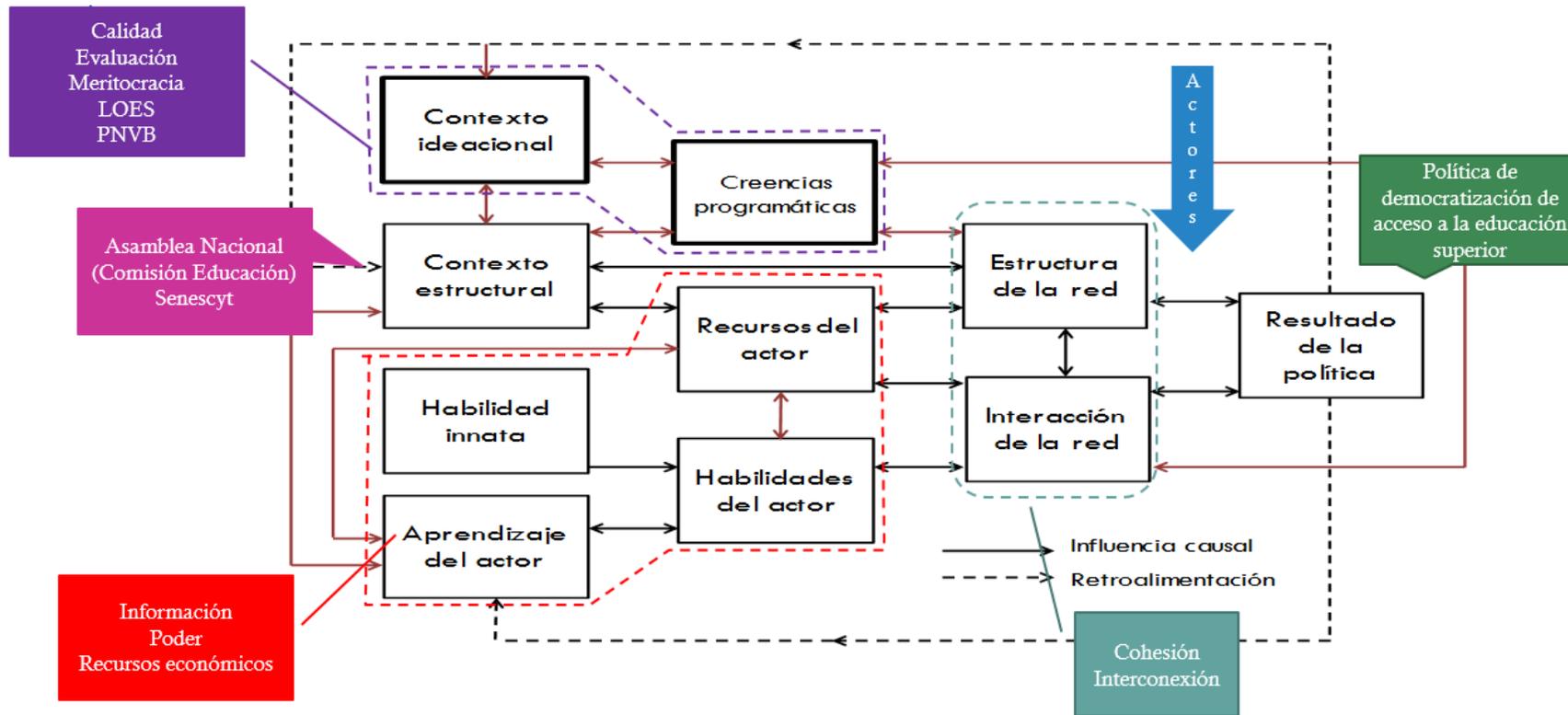
En este momento la metodología a utilizarse se basa en el análisis bibliográfico de documentos oficiales y no oficiales, para de esta manera contar con un panorama completo de la red, en función de que el análisis únicamente así como de medios de prensa escrita de

documentos oficiales reduce el número de actores a aquellos cuya inscripción fue materializada en los mismos, dejando de lado a aquellos que se encuentran por fuera pero cuyo rol es importante para entender las diferentes coaliciones al interno de la red. El objetivo de este rastreo es identificar los actores involucrados en la promoción del acceso (equidad) en la política de educación superior o en el énfasis en referencia al tema de calidad. Al rastrear actores a través de la referenciación de unos con otros, para establecer la intensidad de sus relaciones, permite “considerar factores sociales, en adición con factores económicos, en la construcción de las creencias, preferencias, discursos y decisiones de los actores. Desde esta perspectiva, los actores se definen a ellos mismos en relación con un set exclusivo de otros actores. A partir de quiénes son estos otros actores, sus preferencias, capacidades y la estructura de sus relaciones son centrales para las explicaciones de la política" (Monpetit 2005, 340-341).

El segundo momento, escenario de nivel micro, parte del contexto ideacional alrededor del instrumento del examen ENES (que con fines didácticos constituye la etapa de implementación) en función del cual también se realiza un diseño retrospectivo en el mismo sentido que el realizado en el primer momento. Es así que se reconoce que la red se articula en función de ideas programáticas que son inscritas por los actores cuya capacidad de organización en la red la estructura, esta capacidad permite dar cuenta de la agencia de los diferentes actores, es decir como sus habilidades, aprendizajes y sus recursos se vinculan para la determinación de un curso de acción específico.

Para este nivel es necesario que, en función de la metodología establecida en el momento anterior, la información remitida por el análisis de documentos oficiales permita identificar actores con responsabilidades clave para implementar la política, los cuales requieren la aplicación de entrevistas semiestructuradas que permitan visualizar otros aspectos dentro de la red, específicamente la inscripción de ideas dentro del instrumento resultante de la política; por tanto en este momento, el instrumento se visualiza en función de las fallas de implementación.

Figura 1. 6. Modelo “híbrido” – Primer momento (nivel macro)



Fuente: Adaptado de Kisby (2007, 84)

Metodología cuantitativa

El análisis de redes hace énfasis en las estructuras que determinan las redes de política, es decir las interacciones de los actores no por sí solas sino teniendo en cuenta la organización de las mismas. El análisis de redes sociales (ARS) “es un conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos” (Sanz 2003, 21). Estas técnicas se plasman en grafos en los cuales se representan los actores a través de nodos y las relaciones o vínculos a través de líneas; como una innovación de esta investigación, no sólo se grafican los actores y sus relaciones sino que se plantea introducir en diferentes niveles a ideas e instrumentos dentro de los nodos para establecer cómo se dan las diferentes agrupaciones alrededor de los elementos.

Dado que las redes son dinámicas se plantea un grafo para cada uno de los niveles determinados anteriormente (macro y micro nivel), estos grafos cuenta con información sobre la estructura de la red que será utilizada en el tercer momento del análisis (resultados) para determinar de qué manera esta estructura afecta los resultados, es decir la selección de los instrumentos en función de la tipología establecida por Bressers y O’Toole (1998) tanto la interconexión como la cohesión juegan un papel fundamental dentro de este proceso.

Estas medidas permiten caracterizar a las redes, establecer la importancia de los actores en la estructura, sus agrupaciones y establecer comparaciones entre diferentes grafos. Estas medidas se dan en dos niveles, la organización de la red determina una perspectiva general de las relaciones y el balance de poder en un determinado momento; mientras que la posición de los actores permite establecer el rol de los actores dentro de la estructura de la red (*Tabla 1. 8.*).

Tabla 1. 8. Medidas estructurales de la red

Tipo de indicador	Nodo	Red completa	Descripción
Densidad	Si	Si	Nos muestra el valor en porcentaje de la densidad de la red, es decir, nos muestra la alta o baja conectividad de la red.
Centralidad	Si	No	Número de actores a los cuales un actor está directamente unido.
Centralización	No	Si	Condición especial en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar altamente conectado en la red.
Intermediación	Si	Si	Posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pared de nodos (actores puente).

Cercanía	Si	Si	Capacidad de un actor para alcanzar a todos los nodos de la red.
----------	----	----	--

Fuente: Velásquez y Aguilar (2005, 20)

Estas medidas permiten establecer cómo se inscriben los diferentes elementos en el resultado de política, por tanto se pueden visibilizar los actores inmersos en los diferentes niveles analizados en la investigación, estas diferencias dan cuenta de las transiciones de los actores entre las agrupaciones establecidas en las categorías principales.

Capítulo 2.

La política de educación superior en el Ecuador

Introducción

Con el fin de analizar el contexto ideacional e institucional de la política de democratización del acceso a la educación superior, es necesario llevar a cabo un análisis histórico en torno a la educación superior en el Ecuador, a partir de 1930 hasta el 2015. Si bien el periodo de análisis es amplio, este se divide en cuatro momentos: los tres primeros en función del modelo de las tres olas de Levy y el cuarto a partir del cambio suscitado en función de la Constitución establecida en 2008.

La descripción de los tres primeros momentos es general, tratando principalmente de especificar características puntuales de las cuales se derivan efectos en momentos posteriores. El enfoque se encuentra en el final del tercer momento y en el cuarto en función de que son estas dos etapas las cuales originan controversias debido al cambio de la política de educación superior. A partir de estos momentos se van a construir redes de política dinámicas, lo cual implica la relevancia de la temporalidad de las mismas.

- Red antecedentes: actores, ideas e instrumentos presentes antes del cambio de política (1998 a 2008)
- Red formulación actores, ideas e instrumentos alrededor del cambio de la política (durante la formulación de la política)
- Red implementación: actores, ideas e instrumentos que implementan la política

A través de estas redes se pretende mostrar cómo ciertas ideas programáticas se traducen desde el pasado hasta el presente y los mecanismos implícitos en este proceso. Este análisis permitirá el establecimiento de una relación dialéctica entre el contexto y las redes, para analizar así la influencia que el contexto tiene en la conformación de las mismas y como éstas a través de sus resultados permiten modificar el contexto.

Cabe resaltar, como se planteó en el capítulo anterior que existen dos categorías programáticas transversales al análisis, la equidad y la calidad de la educación superior, dicha dicotomía se plantea en función tanto de las características de la política pública como de los diferentes procesos alrededor del sistema que se orientan por uno u otro aspecto en particular, con cierto punto en común en cuanto a buscar un equilibrio entre la equidad (acceso) y la calidad (eficiencia) respecto a la educación superior. En el análisis siguiente se plantean estas

dos categorías, las cuales si bien son establecidas *a priori* también son establecidas por el contexto y los diferentes eventos que toman en cuenta estos dos factores para establecer ideas, posicionar actores en la escena, diseñar instrumentos y orientar mecanismos.

1. Antecedentes históricos

Al hablar de educación superior es inevitable tomar en cuenta el aspecto del acceso, para lo cual es necesario tomar en cuenta cómo ha evolucionado tanto la oferta como la demanda de la educación superior tanto a nivel internacional, regional y nacional. El análisis del contexto histórico alrededor de la educación superior, permite identificar eventos que determinan el curso de la política establecida en el país, es decir que permiten rastrear las ideas que anteceden al diseño de la política, es decir aquellas que influyen los marcos normativos, ideacionales e institucionales de la política en el Ecuador.

Al analizar cómo el estado y la sociedad reaccionan ante esta tendencia creciente de la demanda implica tomar en cuenta lo que Levy (1986) denomina como las tres olas en el ámbito de la educación superior (*Tabla 2. 1.*).

Tabla 2. 1. Modelos de las tres olas de Levy aplicado al Ecuador

	Primera ola	Segunda ola	Tercera ola
Universidad	Universidad privada (cofinanciadas, católicas)	Universidades privadas elitistas	Masificación universidades privadas Universidades públicas deficientes
Época	1930-1950 (aprox.)	1950-1970 (aprox.)	1970 - 2008
Rol del estado en la universidad	Regulador: autonomía universitaria limitada	Regulador: apoyo a la creación de universidades privadas	Desregulador: se limitan controles para la creación de universidades, poca injerencia en la política universitaria
Características del estado	Estado modernista y conservador	Oligárquico	Neoliberal
Acceso	Limitado a grandes élites	Oligárquico, limitado a élites de poder económico (concentración del capital cultural)	Espacio diverso

Fuente: Adaptado de Levy (1986)

De acuerdo a la información anterior, el modelo de las tres olas de Levy respecto a la respuesta de la oferta en función de la demanda permite evidenciar que los factores

económicos así como la organización del gobierno influyen de manera directa no sólo en el acceso a la universidad, sino en la política propiamente dicha de educación superior.

Estas tres olas se establecen principalmente de acuerdo a las diferentes características que adquiere la universidad en función del rol del estado así como el juego de mercado de la época. Para el objetivo de esta investigación el análisis de las dos primeras es relevante únicamente en función de sus efectos en la tercera debido a que es a partir de la tercera donde un fenómeno trascendental toma lugar, el gran crecimiento de la matrícula en educación superior, lo cual no es un fenómeno aislado sino que parte de las necesidades de la región y de los diferentes eventos históricos que influyen el Latino América a partir de esta época se desarrollan los tres instrumentos relacionados con la educación superior:

- Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas – 1982
- Ley Orgánica de Educación Superior – 2000
- Ley Orgánica de Educación Superior – 2010

Tanto la LOES de 2000 como de 2010 tienen como antecedente las reformas a la Constitución de la República de 1998 y 2008 respectivamente. Por tanto los periodos en los cuales se va a realizar un análisis más profundo se establecen de la siguiente manera:

Tabla 2. 2. Periodos de análisis

Momento	Años	Producto
Tercera Ola	1970 – 1998	Análisis histórico
	1998 – 2008	Red antecedentes
Innovaciones	2008 – 2010	Red formulación
	2010 – 2015 ²	Red implementación

El análisis histórico alrededor del primer periodo permite comprender principalmente la construcción de las dos categorías centrales del análisis (equidad y calidad), los dos periodos siguientes por su parte son relevantes dados los cambios introducidos por las reformas

² Red a ser desarrollada en el capítulo 3

constitucionales y el cuarto periodo permite un análisis de la implementación del instrumento (ENES).

En este capítulo se abordan los tres primeros momentos debido a que los mismos son los que permiten explicar la política tomando en cuenta principalmente los periodos en los cuales se institucionaliza la política pública de educación superior (Tabla 2. 2.).

2. La política de educación superior: una mirada a partir de sus innovaciones

Como se mencionó en la introducción del capítulo, el alcance del análisis de la investigación se fundamenta en la tercera ola, debido principalmente a que es la que antecede a los cambios instaurados en la política pública de educación superior y también porque es en esta época precisamente en la cual se puede evidenciar un acceso amplio a universidades públicas y privadas, sin que el mismo sea limitado por la intervención del estado sino que sean las instituciones quienes establezcan los mecanismos para regular el acceso.

Es así que en este periodo, es necesario realizar una división en función de los instrumentos que se implementan, en este caso tres leyes, las cuales son importantes en función que las mismas constituyen construcciones sociales que materializan ideas principalmente así como consolidan la participación de los diversos actores. Por tanto estos instrumentos en función de las ideas insertas en ellos permiten entender cómo las agrupaciones interactúan en las controversias y qué mecanismos se utilizan para que ciertas ideas tomen relevancia y se inscriban en normativas mientras que otras que inicialmente podían ser identificadas dentro de las redes se diseminen. Dicho análisis permite que se visibilicen actores que pueden dejarse de lado si partimos el análisis desde los instrumentos, ya que estos dejan de lado procesos iniciales de inscripción, el dejar de lado a estos actores invisibiliza también agendas ocultas que pueden ayudar a explicar de mejor manera las relaciones existentes entre la estructura de la red y el contexto y, finalmente su incidencia en los resultados de la política.

2.1. Un sistema inconcluso

Si bien diversos instrumentos se desarrollaron a partir de los años 70, los mismos se orientan únicamente a regular ciertos aspectos del funcionamiento de las universidades, principalmente en el ámbito de su creación. Es así que en esta época, de acuerdo a Pareja respecto a este primer momento de los años 70:

La exportación de petróleo iniciada en 1972, produjo un nuevo y vigoroso impulso al proceso de crecimiento económico y modernización social del Ecuador. Durante los años setenta ocurrieron los siguientes hechos: se registraron tasas de crecimiento del PIB y de la producción industrial del orden del 10% promedio anual; culminó el proceso de desintegración del sistema de la hacienda tradicional de la Sierra; se incrementó sustancialmente el papel del Estado en la economía y, crecieron los sectores sociales vinculados al Estado, así como a los sectores productivos y de servicios privados en expansión. Como consecuencia de estos procesos operados en la economía y sociedad, se registra una continuada expansión de la matrícula universitaria (18.7% anual entre 1974 y 1978), en la que la mujer llega a tener una creciente participación. También se observa la multiplicación de carreras y el mayor peso de las técnicas por sobre las humanistas y tradicionales. (Pareja 1986, 15)

En este contexto en 1982 se expide la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, cuyo órgano regulador principal es el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), el mismo que en función de su conformación constituye un organismo que hace las veces de ente regulador y regulado debido a que en su estructura se encuentran como miembros centrales los rectores de las diferentes universidades y escuelas politécnicas.

Dado el contexto, la función principal de las universidades se inclina hacia la resolución de problemas del país, la investigación científica y la formación profesional y técnica. Por tanto la política se orienta principalmente a la regulación de la creación de instituciones de educación superior en dicho proceso se encuentra involucrada también la Cámara de Representantes. El objetivo central de la política no se orienta a definir claramente una política específica para la educación superior ya que dada la autonomía que establece la ley y también en función de los miembros que la conforman, los planes de estudio, el análisis de pertinencia de la creación, los sistemas de nivelación, los ámbitos de investigación y su organización administrativa.

Tabla 2. 3. Miembros CONUEP

Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas: oficiales y particulares
Representantes de profesores: de universidades oficiales, escuelas politécnicas y universidades particulares
Presidentes de la Directiva Nacional de la Federación de Estudiantes: Universidades Oficiales, escuelas politécnicas y universidades particulares
Un representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares
Un representante del Ministerio de Educación y Cultura

En este sentido el rol principal del Estado era el garantizar el funcionamiento de universidades y escuelas politécnicas a través de la entrega oportuna de asignaciones presupuestarias, de la misma manera. De acuerdo a la conformación del CONUEP que constituye el órgano regulador de la política, se puede también evidenciar la minimización tanto del Ministerio de Educación y Cultura como del Consejo Nacional de Desarrollo, lo cual implica que dichos organismos desempeñan un rol secundario dentro del consejo, dada su poca representatividad comparada frente a la ejercida por los rectores. Por tanto el ámbito de la calidad, tanto interna como externa, que si bien no es contemplada de manera directa en el instrumento se encuentra a cargo de cada una de las universidades, esto se refleja mediante la inexistencia de una norma única que establezca por ejemplo requisitos para titulación (*Tabla 2. 3.*).

Este panorama donde existe una primacía innegable de la autonomía universitaria, es necesario considerarla como causa y efecto de la caracterización de la demanda de educación superior en el país, de acuerdo a Pareja:

La matrícula universitaria tiene una composición social bastante heterogénea, dada la participación en ella de estudiantes procedentes de sectores sociales con condiciones económicas y sociales muy disímiles. Esta es una de las consecuencias de la política del libre ingreso y la gratuidad de los establecimientos oficiales, que han democratizado el acceso a la educación superior. Sin embargo, hay obstáculos reales que condicionan y limitan el alcance del proceso de democratización y que guardan relación con determinantes socio-económicas que escapan al ámbito del sistema de educación superior e, inclusive, al sistema educativo en su conjunto (1986, 26-27).

A nivel internacional un evento clave es el Congreso de Planificación y Administración del Desarrollo Educativo que fue llevado a cabo en marzo de 1990 en México, dicho evento tuvo como actor central CRESALC³, los objetivos centrales de este encuentro fueron:

Revitalizar la planificación y administración de la educación así como de los sistemas educativos.

³ Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Adoptar nuevos mecanismos que respondan a un contexto de democratización de la educación básica y la eliminación del analfabetismo planteado a inicios del siglo XX.

Este congreso resulta central para el análisis porque es el primero en abordar diversos temas que no se contemplaban en el Ecuador como es el caso de la planificación para la excelencia y eficiencia en la educación superior, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y reformas relacionadas con educación superior (CRESALC-UNESCO 1991). La dicotomía existente entre la equidad y la calidad en el acceso a la educación superior es evidente cuando dentro de las consideraciones para la formulación de políticas y estrategias nacionales para la educación se plantea que en base a que el derecho a la educación es un factor para el desarrollo personal de los seres humanos, las condiciones que se desarrollen deben permitir que la misma esté disponible para todos, especialmente mediante la democratización del acceso y el incremento de la calidad de la oferta educativa, haciendo énfasis en asegurar el acceso y la participación efectiva a las mujeres en áreas rurales, los refugiados, discapacitados y grupos históricamente excluidos⁴.

Con un análisis breve de los aportes de dicho congreso, es evidente que si bien se introduce la categoría de la calidad a través del planteamiento de la necesidad de planificación y administración del sistema educativo para su eficiencia, principalmente se enfoca al ámbito de la equidad reflejado en la democratización del acceso así como el establecimiento de grupos prioritarios de atención, reconociendo la existencia de un crecimiento de la demanda por parte de los estudiantes, que no solo impacta en la oferta sino que también diversifica y complejiza el sistema. Exigiendo así cambios estructurales en los sistemas educativos contemplando “la necesidad de redefinir ciertos objetivos y funciones en la educación superior a fin de encontrar el equilibrio adecuado entre expansión (que es una gran parte determinada por factores externos-demográficos, sociales, económicos y políticos) y el refuerzo de la calidad y el valor de la enseñanza, la capacitación y la investigación” (CRESALC-UNESCO 1991, 14). El paradigma principal previo a este congreso se centraba en el vínculo entre educación y progreso social, dejando de lado ciertos factores que condicionan esta relación establecida como directa, principalmente relacionado con el empleo. Por tanto es necesario el cuestionamiento respecto a una política pública ejercida únicamente a partir de las universidades, sin que exista un anclaje hacia la política social en particular y en general a la política pública de un país. La educación superior no constituye un sistema aislado, arbitrario

⁴ Conclusiones que parten del borrador de recomendaciones desarrollado en el congreso.

sino que es un sistema en el cual se enfrentan las problemáticas que se plantean desde los niveles inferiores así como los problemas estructurales que no pueden, pero se busca, ser resueltos únicamente a través de la educación.

Tabla 2. 4. Contexto Educación Superior (Análisis Histórico)

Categorías	Ideas programáticas	Nacionales	Internacionales
Equidad	Libre acceso Autonomía universitaria Bureaucratic Models	CONUEP Congreso Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas	UNESCO UDUAL ⁵ OUI ⁶ BM ⁷ UNDO ⁸ UNICEF
Calidad	Planificación Eficiencia <i>Techno-international system</i> <i>Market models</i>	Ministerio de Educación y Cultura Consejo Nacional de Desarrollo	CRESALC OECD ⁹ IMHE ¹⁰ CERI ¹¹

Se puede evidenciar que la vinculación entre el escenario ecuatoriano y el panorama regional es deficiente, el sistema ecuatoriano es un sistema anterior al propuesto de manera regional debido principalmente al contexto económico y social que hace que la masificación de la demanda de educación superior se retrase hasta los años 70, siendo que en la mayor parte de la región esto ocurre en los 60, por tanto las innovaciones que nacen de este congreso se reflejan de manera posterior en el país. Tratar de plantearnos un escenario tanto nacional como regional sobre educación superior permite evidenciar precisamente esta desvinculación para tratar de explicar los resultados que se tienen a partir de este hecho (Tabla 2. 4.).

⁵ Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

⁶ Organización Universitaria Interamericana

⁷ Banco Mundial

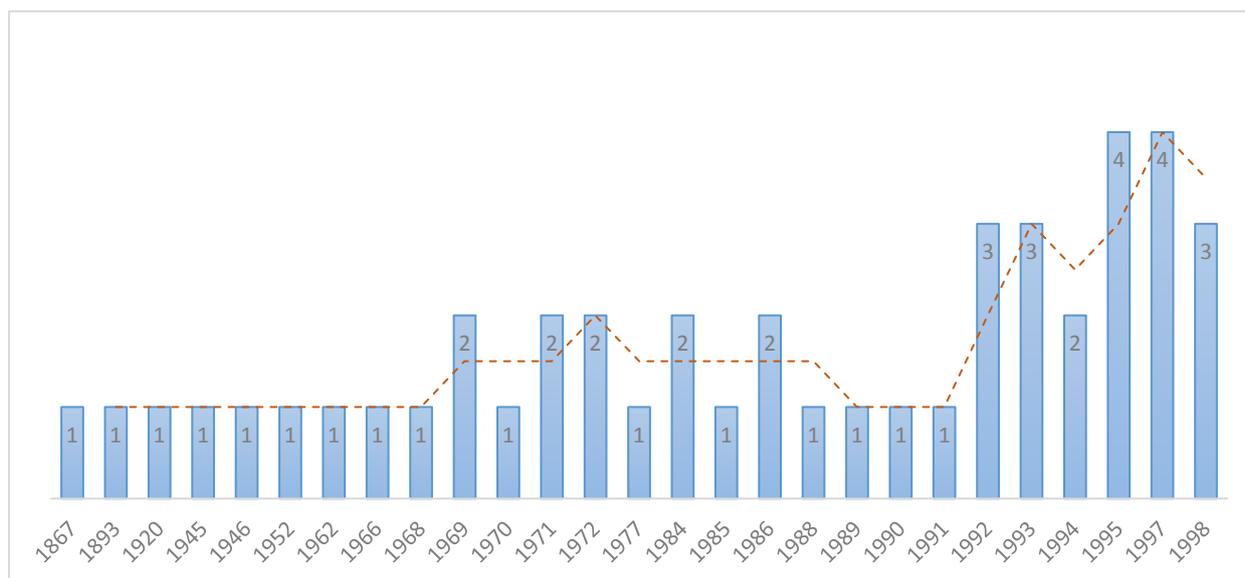
⁸ United Nations Development Organization

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

¹⁰ Institutional Management in Higher Education (programa desarrollado por OECD)

¹¹ Centre for Educational Research and Innovation (programa desarrollado por OECD)

Figura 2. 1. Número de universidades creadas en el Ecuador (1867-1998)



Fuente: SENESCYT, CES

Es evidente un incremento del número de universidades creadas a partir de 1990, cuyo número en una década llega a ser casi igual a las creadas en los 30 años anteriores, este escenario se agudiza posteriormente, basado principalmente en la desregulación y falta de consolidación del sistema de educación superior (Figura 2. 1.).

2.1.1. Mecanismos de acceso

En este contexto, tomando en cuenta al acceso a la universidad como un componente dentro de la política, no existe regulación alguna que limite, condicione o promueva el acceso a la educación superior.

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)

Dentro del Primer Congreso de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1973 se establece la eliminación de exámenes de ingreso con el fin de abrir las puertas a los sectores excluidos de la sociedad, sin embargo estas intenciones se ven frustradas ante los resultados respecto a la excesiva demanda, con lo cual en el año 78 el Seminario de Rectores de Universidades y Escuelas Politécnicas identifican el problema respecto a la ineficiencia de la eliminación de

los exámenes de ingreso respecto a la democratización de la educación superior, con lo cual cada universidad elabora sus propios diseños para nivelación y admisión, sin embargo dichos programas no se encuentran regulados por ninguna normativa de índole nacional. La demanda se plantea en función de las necesidades y oportunidades presentes en el país y la oferta cubre estas necesidades y se diversifica con la creación de nuevas universidades (en su mayoría privadas) a partir de 1992, factor que condiciona lo que se denomina *mercantilización* de la educación superior.

2.2. Las primeras nociones de la educación superior como sistema y sus consecuencias

La educación superior no se encontraba organizada como un sistema, por tanto la educación técnica no se consideraba como un elemento que forme parte del mismo. A nivel regional esta introducción se había planteado a partir de los noventa, sin embargo dicha concepción se instala en el país a partir de la Constitución de 1998.

2.2.1. Cambio de perspectiva de la educación superior a nivel global y regional

A finales de los 80 e inicios de los años 90 la introducción de diversos elementos como las nuevas tecnologías de información y comunicación, la movilidad de la fuerza laboral, el auge de la economía de mercado y los tratados de libre comercio, inciden directamente en la introducción de diversas ideas dentro de la educación superior; la idea asociada entre la privatización y la eficiencia de los servicios no escapa de la educación superior “el enfoque en la sociedad del conocimiento, incrementa la inversión privada y disminuye el apoyo a la educación pública, esto dentro de un contexto en el cual se introducen las ideas de globalización e internacionalización, procesos que demandan de instituciones cuyos niveles académicos sean homogéneos para que así puedan ser comparables e insertados dentro de un proceso de educación superior global.

Es así que se presentan diversas implicaciones dentro de la educación superior a partir de los elementos principales que se desarrollan dentro de la noción de globalización: la sociedad del conocimiento incrementa la importancia vinculada a la producción y uso del conocimiento como instrumento para el crecimiento económico de los países; las nuevas tecnologías de información y comunicación transforman no únicamente la manera de difundir ideas sino también de acceder a la educación superior dejando de lado las barreras establecidas por las áreas geográficas; el crecimiento en número e influencia de las economías basadas en el

mercado alrededor del mundo hace que esta nueva dinámica influya en diferentes áreas, una de las cuales es la educación; la liberalización del mercado que se basa en nuevos acuerdos comerciales internacionales y regionales desarrollados para reducir las barreras al comercio; y la gobernanza que busca la creación de nuevas estructuras y sistemas de gobernanza tanto nacionales como regionales (Tabla 2. 5.).

Tabla 2. 5. Elementos alrededor de la globalización

Elemento	Impacto en la educación superior	Implicaciones para la dimensión internacional de la educación superior
Sociedad del conocimiento	Énfasis creciente en la educación continua, <i>lifelong learning</i> y desarrollo profesional continuo crean demanda insatisfecha de educación superior.	Nuevos tipos de proveedores (privados y público) proveen educación y programas de capacitación a través de las fronteras.
	Necesidad de desarrollar nuevas destrezas y conocimientos da como resultado nuevos tipos de programas.	Los programas son más sensibles a las demandas del mercado. Programas de formación especializada se están desarrollando para nichos de mercado y propósitos de desarrollo profesional y se distribuyen en todo el mundo
	Rol de las universidades en la investigación y producción del conocimiento cambia y se comercializa.	Estudiantes, académicos, programas educativos y de formación profesional, investigación, proveedores y proyectos tienen alta movilidad (física y virtualmente).

Tecnologías de la información y comunicación	Nuevos métodos de transmisión, especialmente en línea y métodos basados en satélites, están siendo utilizados para la educación nacional y transfronteriza	Innovaciones internacionales, tales como el e-learning, franquicias, y campus satélites, requieren más atención a la acreditación de los programas y los proveedores y el reconocimiento de las cualificaciones
Economía de mercado	Educación superior y formación profesional se comercializan y mercantilizan de manera creciente a nivel nacional e internacional.	Nuevas preocupaciones están surgiendo acerca de la idoneidad del plan de estudios y los materiales didácticos en diferentes culturas y países y el potencial para la homogeneización, así como nuevas oportunidades para la hibridación
Liberalización del comercio	La importación y exportación de servicios educativos y de productos han aumentado a medida que las barreras se han eliminado	Más énfasis está puesto en la exportación orientada hacia el comercio y la importación de los programas de educación, y menos en los proyectos de desarrollo internacional
Gobernanza	El rol de los actores nacionales en la educación, tanto gubernamentales como no-gubernamentales está cambiando.	Marcos internacionales y regionales nuevos están siendo considerados para complementar las políticas nacionales y regionales y prácticas, especialmente en las áreas de aseguramiento de la calidad, la acreditación, la transferencia de créditos, reconocimiento de las cualificaciones y la movilidad de los estudiantes

Fuente: Adaptado de Wit (2005, 7-8)

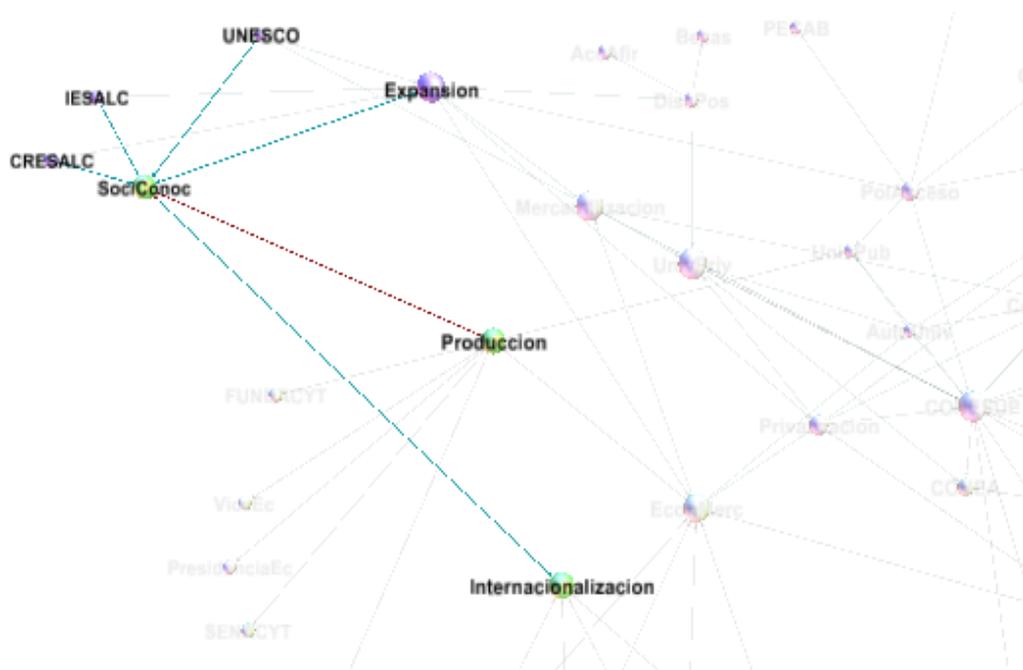
2.2.2. Contextualización en el Ecuador

En el Ecuador, el contexto planteado en el ámbito internacional, respecto a la búsqueda de equilibrio entre equidad y calidad de la educación superior, se traduce principalmente en una mercantilización de la educación superior, los parámetros de calidad no logran introducirse hasta llegar a instalarse en instrumentos que lo operacionalicen. Es así que de acuerdo a las ideas programáticas internacionales, en el Ecuador principalmente se traducen: sociedad del conocimiento, expansión, eficiencia. El cambio principal de orden normativo en la Constitución se da a partir de la eliminación del anterior CONUEP y el establecimiento del CONESUP¹², lo cual tiene diversas implicaciones principalmente la consideración de un

¹² Constitución de la República (1998), Artículo 74

sistema de educación superior, en el cual se incluye a la educación técnica dentro del mismo y no únicamente a las universidades y escuelas politécnicas como estaba establecido anteriormente.

Figura 2. 2. Red antecedentes-desagregación sociedad del conocimiento



Fuente: Elaboración propia

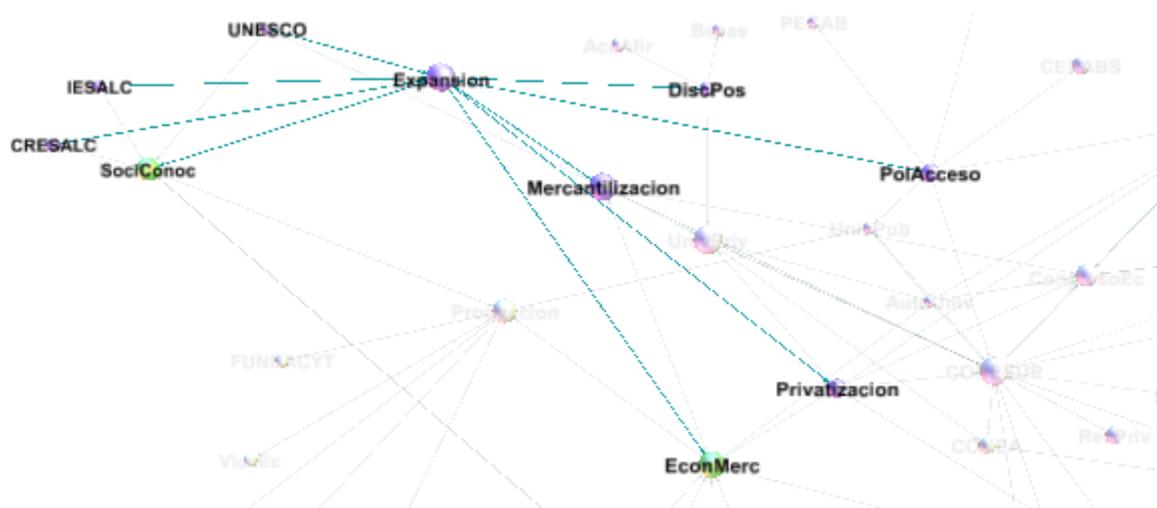
La sociedad del conocimiento (Figura 2. 2.) se establece a través de la importancia del conocimiento y la información dentro de la producción, por tanto el Ecuador se alinea dentro de un modelo conocido como el Círculo de la Innovación de Sabato¹³, dicho modelo plantea la importancia de la academia, la empresa y el estado como actores del proceso de innovación, por tanto el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se transforma y en 1994 desaparece el CONACYT¹⁴, creándose a SENACYT como el ente político del sistema y a FUNDACYT como el organismo ejecutor. Dichas instituciones acuden hacia los centro de investigación de las universidades públicas principalmente para que sean dichas instituciones las gestoras de los fondos disponibles en función de las necesidades tanto públicas como privadas. Este evento constituye una innovación en función de que en otros países dicha articulación había tenido lugar 10 años antes, mientras que en el país su impulso tardío permite introducir ciertas nociones de calidad dentro de las universidades. Esta relación entre educación y producción, la Constitución de 1998, establece el considerar que la misma principalmente prepara a los

¹³ The World Order Models Conference. Bellagio, Italia, 1968

¹⁴ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

ciudadanos para su inserción laboral¹⁵ de manera prioritaria, por tanto el conocimiento y la información es importante en medida de su contribución respecto al ámbito productivo.

Figura 2. 3. Red antecedentes-desagregación expansión



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la expansión (Figura 2. 3.), relacionada con la creciente demanda, el Ecuador reconoce únicamente la gratuidad de la educación únicamente hasta el bachillerato¹⁶, lo cual se deslinda de ciertas concepciones regionales en las cuales se contempla la gratuidad como una garantía para el acceso hasta el tercer nivel. Para dar una respuesta a la creciente demanda de educación superior (fenómeno expansivo), se otorgan condiciones que promuevan la privatización de la misma como un mecanismo de respuesta, es así que el principal efecto de este respaldo es la mercantilización de la educación superior debido a la garantía de la educación particular a través de convenios tributarios¹⁷ así como el poder del Congreso frente a la creación de universidades¹⁸; ambas medidas en conjunto otorgan un entorno desregulado en cuanto a la educación superior que traduce la promoción del acceso como una mercantilización que más que contribuir a la equidad contribuye a intereses particulares, principalmente económicos, que lo que ocasionan es un fenómeno denominado *populismo académico* que se traduce en que élites con capacidad económica e ideológica de incidencia en la educación trasladen sus intereses particulares hacia colectivos sociales, a través de los cuales toman control de la educación privilegiando el libre acceso y buscando eliminar

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador (1998), Artículo 66

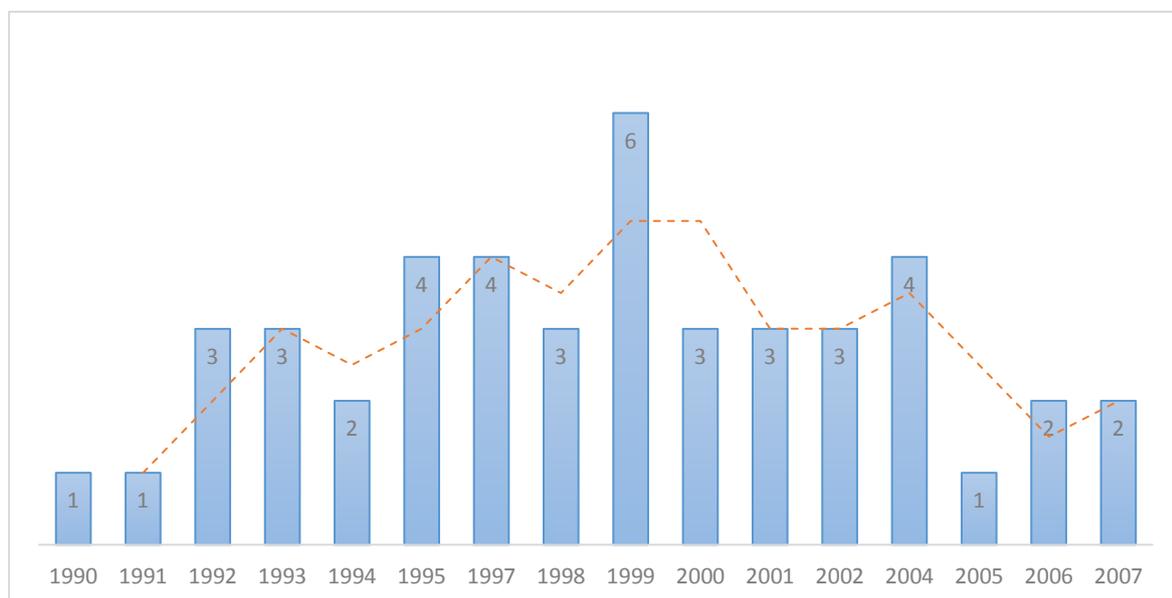
¹⁶ Constitución de la República del Ecuador (1998), Artículo 67

¹⁷ Las personas naturales y jurídicas podrán realizar aportes económicos para la dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias.

¹⁸ Constitución de la República (1998), Artículo 76.

cualquier vinculación con la evaluación tras el discurso de un modelo endógeno que no debe someterse a ningún estándar internacional. Dicho fenómeno en Ecuador produjo que se incrementara de manera amplia las universidades privadas (Figura 2. 4.) y que sean las mismas las que se regulen en gran medida, lo cual implica que el único mecanismo que permita esta igualdad de acceso en las universidades públicas sean los créditos y las becas¹⁹ otorgadas por cada una de las universidades.

Figura 2. 4. Número de universidades creadas en el Ecuador (1990-2008)



Fuente: SENESCYT, CES

Hablar de eficiencia (véase en el país principalmente implica una rendición social de cuentas²⁰ en función de las asignaciones fiscales recibidas por las instituciones de educación superior, para lo cual el Congreso debe dictar la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en la cual se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior²¹ que se institucionaliza con la creación del CONEA²², que de acuerdo a los

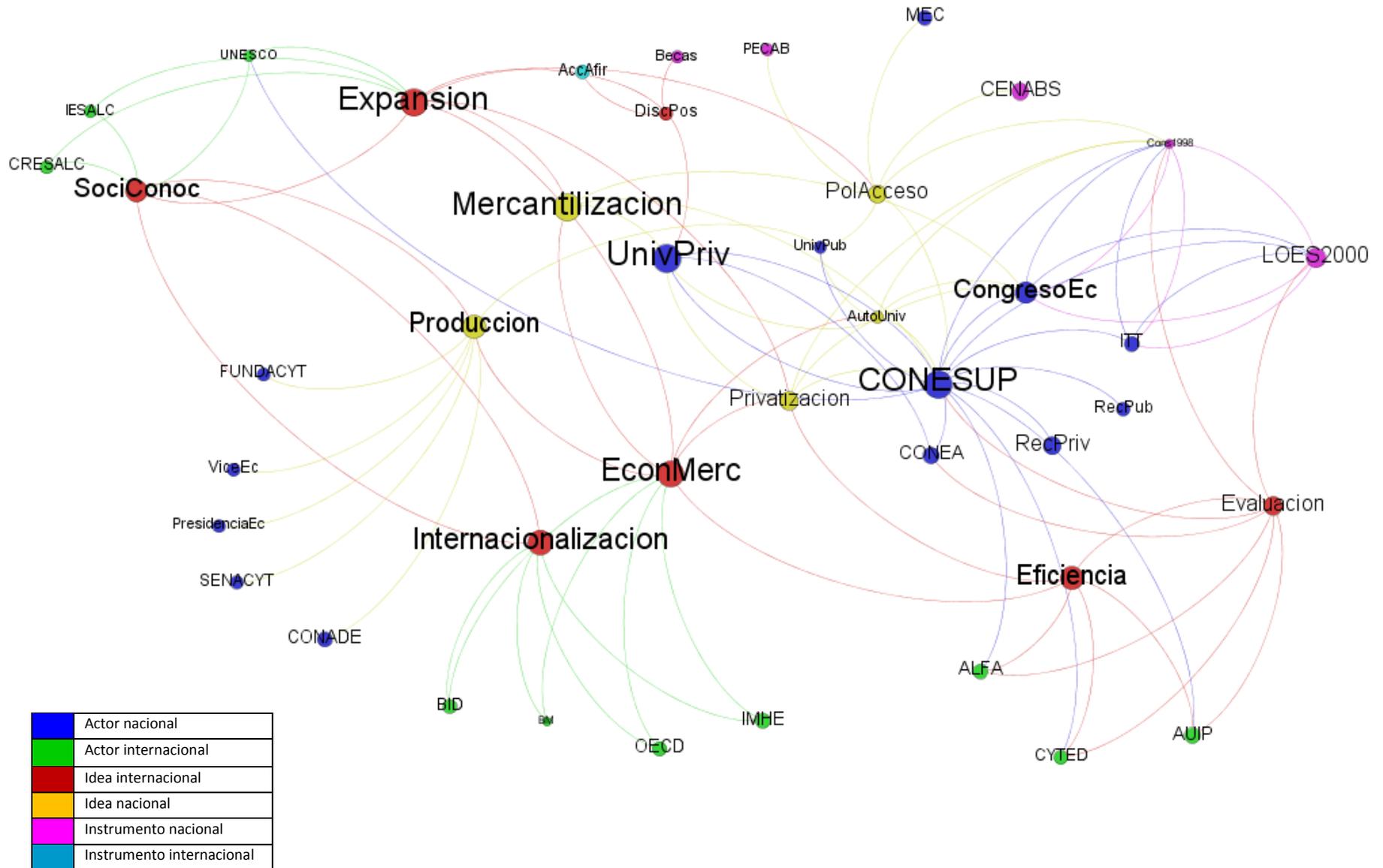
¹⁹ Constitución de la República (1998), Artículo 77.

²⁰ Constitución de la República (1998), Artículo 79.

²¹ Ley Organiza de Educación Superior (2000), Artículo 90

²² Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación

Figura 2. 6. Red antecedentes-categorizada por tipo de actor



2.2.3. Mecanismos de acceso

Con respecto al acceso a las instituciones de educación superior, debido principalmente a la demanda excesiva en las universidades públicas, se considera la obligatoriedad²³ de un sistema de admisión y nivelación para dichas instituciones, lo cual implica a su vez que en la LOES se establezca la existencia del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (SNAN), sin embargo dicho sistema depende de un reglamento posterior el cual únicamente se ejecuta a nivel de un proyecto al interno del CONESUP. Respecto a dicho sistema se establece que:

El CONESUP establecerá los conocimientos, aptitudes y competencias que son recomendables que un bachiller posea para cursar estudios tecnológicos o de tercer nivel en las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior. La prueba nacional de evaluación de las competencias académicas de los bachilleres -PECAB- y los centros de nivelación académica para bachilleres -CENABS- tendrán como referencias temáticas las aptitudes, conocimientos y competencias recomendadas por el CONESUP. Todo aspirante al ingreso a las instituciones de educación superior que se encuentre cursando o hubiere cursado el último año de bachillerato podrá rendirla prueba de evaluación PECAB o asistir a los centros de nivelación CENABS. (Zurita 2006, 20).

Esto implica que la nivelación de los bachilleres está a cargo del CONESUP y que este es el órgano competente de garantiza que los bachilleres que son admitidos dentro de las instituciones de educación superior cuenten con el perfil adecuado al momento de su ingreso. Esta garantía esperaba consolidarse a través de la prueba y de los centros de nivelación, sin embargo dichos sistemas no se consolidaron. La autonomía universitaria incidió también en este sentido, debido a que al no existir un pronunciamiento estatal respecto a SNAN, la ley facultaba a la emisión de sistemas propios dentro de cada una de las universidades de acuerdo a las necesidades establecidas por las mismas.

Cada institución de educación superior determinará los puntajes mínimos necesarios que un bachiller debe obtener en la prueba de evaluación PECAB para cumplir el requisito de admisión, siendo posible incluso que una Institución no exija para la admisión puntaje mínimo alguno. Para fines estadísticos, toda institución de educación superior deberá comunicar al CONESUP la nómina de estudiantes admitidos con la referencia a las respectivas pruebas de evaluación PECAB (Zurita 2006, 21).

²³ Constitución de la República (1998), Artículo 77

Los CENABS en este caso se organizan en cada una de las universidades así como planteles de educación media y otras instituciones con fines educativos, la regulación por parte del CONESUP es escasa, simplemente se requiere la información de los estudiantes matriculados en dichos institutos. Es así que se puede evidenciar diversos elementos presentes entorno al acceso a la educación superior en este periodo:

- La garantía de igualdad en el acceso se limita a mecanismos como becas y créditos, principalmente vinculado la limitación al acceso a los recursos económicos. En este mismo ámbito se desarrollan acciones afirmativas y políticas de cuotas dentro de los instrumentos que buscan promover el acceso de aquellos grupos excluidos por el elitismo de la educación superior.
- La brecha existente entre el bachillerato y la educación superior no es tomada en cuenta dada la desvinculación existente entre el CONESUP y el Ministerio de Educación, pese a que ambos se encuentran enmarcados principalmente bajo la promoción del acceso, no existen instrumentos que los vinculen (PECAB y SENAB no llegan a operacionalizarse).
- Al no existir una reglamentación clara respecto a SNAN, las universidades públicas cuya demanda rebasa su capacidad operativa generan sistemas internos que les permiten determinar si una persona puede ingresar o no, dichos mecanismos contemplan pruebas de ingreso, lotería de cupos, asignación de acuerdo a llegada, cuotas para partidos políticos, entre otras. Las universidades privadas por su parte cuentan también con mecanismos similares, tomando en consideración la condicionalidad económica, los cuales dividen a dichas universidades entre aquellas consideradas tradicionales (asociadas con altos estándares académicos) y aquellas cuyo fácil ingreso conlleva también a un fácil egresamiento.

El rol del estado en este contexto principalmente se orienta hacia la provisión de fondos públicos para el funcionamiento tanto de universidades públicas como privadas, y en función de la autonomía de las universidades dicho proceso pasa a considerarse como *mercantilización* de la educación superior cuyos efectos principalmente se orientan hacia una regulación limitada y a un excesivo fenómeno de privatización de la educación superior. Si bien existe una institución cuyas competencias se establecen respecto a la eficiencia del sistema de educación superior, la misma no logra operacionalizar sus objetivos a través de instrumentos claros.

Si se puede describir en breves palabras al sistema de educación superior ecuatoriano en esta época, estas serían *heteronomización mercantil* (Ramírez 2013), lo cual implica que junto con la creciente demanda de cobertura universitaria y las crisis financieras y políticas, provocaron que los recursos destinados para la educación superior se limiten y la educación superior pública se oriente hacia disminuir costos a costa de disminuir la calidad; la desconexión entre bachillerato y universidad dadas las barreras educativas que no habían sido abordadas en niveles inferiores; y el incremento masivo en la oferta de universidades privadas. Esta realidad se enmarca en lo que muchos autores consideran como la segunda reforma de la educación a nivel latinoamericano. “Por un lado una educación pública cada vez más elitizada socialmente, con restricciones de acceso en base a cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público, y por el otro un sector privado pagante y con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas dada la desigual distribución de la renta en la región” (Rama 2006, 12). Por tanto el paradigma de que una educación introducida dentro de una lógica de mercado generaría resultados eficientes fracasó ya que los estudiantes (clientes) no optaron por las mejores instituciones asociadas a la calidad ni tampoco las instituciones buscaban esta calidad para incrementar su demanda, debido a que la racionalidad de los estudiantes no se orientaba a buscar el óptimo que les garantice mejores salarios en el futuro, la información del sistema no era completa ni fiable y dadas las desregulaciones la calidad se asocia principalmente con la capacidad de pago.

2.3. La nueva política de educación superior: la búsqueda de la calidad manteniendo la equidad en el acceso

Si bien no existe una concatenación directa entre los escenarios planteados a nivel regional con el panorama ecuatoriano, esto responde a diversos factores internos en el país, principalmente la crisis financiera que hace que para el Ecuador la educación superior no constituya una política prioritaria para el país. Como se ha visto anteriormente la categoría de calidad se introduce en el sistema tanto internacional como regional desde principios de los noventa sin embargo en el país no se logra introducir dichos parámetros de manera firme hasta el año 2006 en el cual asume la presidencia 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.

Por tanto el análisis del ámbito regional en el cual la internacionalización juega un papel fundamental en conjunto con los gobiernos denominados de izquierda que se introducen en la región a inicios del siglo XXI permiten comprender las innovaciones que tuvieron lugar en Ecuador (Tabla 2. 6.).

Tabla 2. 6. Etapas de la Educación Superior en América Latina

Modelo Educación Superior	Modelo de las Tres Olas (Ecuador)	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: Autonomía y cogobierno Modelo monopólico público	Primera ola (1930-1950)	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado Educador.	Luchas Políticas Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda Reforma: Mercantilización Modelo dual público – privado	Segunda (1950-1970) y tercera (1970-2008) ola	Diversificación. Lógica privada. Lucha por libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza.	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad - precios.
Tercera Reforma: Internacionalización Modelo Trinario (público – privado – internacional)	Innovaciones (desde 2008)	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones de rectorales. Nuevo rol del Estado.	Búsqueda de regulación pública nacionales e internacionales. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Postgrados. Nueva competencia internacional.

Fuente: Adaptado de Rama (2006, 13)

Dentro del panorama regional se plantea la existencia de tres reformas, las cuales no son incompatibles con el modelo de las tres olas planteado anteriormente. La primera reforma se introduce dentro de la primera ola caracterizada por autonomía y el cogobierno, la segunda reforma contempla tanto a la segunda como a la tercera ola y la tercera reforma consiste en un

cambio principalmente entorno a la internacionalización²⁴. La tercera reforma se puede considerar la antesala para los cambios que se presentarían en Ecuador.

2.3.1. Cambios respecto a la educación superior en función de las ideologías regionales

La internacionalización es un fenómeno que parte principalmente de la globalización, en la educación superior se traduce en un fenómeno global, la sociedad del conocimiento, que implica la inclusión de redes, el valor del conocimiento, la inclusión de nuevas tecnologías, la educación a lo largo de la vida y principalmente la educación de calidad. Bajo esta perspectiva “los centros de enseñanza superior están destinados a desempeñar un papel fundamental en las sociedades del conocimiento, en las que los esquemas clásicos de producción, difusión y aplicación del saber habrán experimentado un cambio profundo” (UNESCO 2005, 92). Bajo esta premisa la propuesta de la creación de redes de cooperación dentro de un contexto de internacionalización depende de cuan homogéneos sean los estándares educativos (*Tabla 2. 7.*). De tal manera se propone que bajo este contexto de sociedad del conocimiento las políticas públicas de educación superior necesitan fijarse ciertos objetivos centrales.

Tabla 2. 7. Principales desafíos para la educación superior en Latinoamérica

Ámbitos	Desafíos principales
Gobernanza del sistema	Elaboración de una visión estratégica nacional de acuerdo a las necesidades tanto económicas como sociales, tomando en cuenta las características propias de la educación terciaria. Consensuar la política educativa en sus diferentes niveles.
Prioridad nacional	Priorizar los distintos programas de acuerdo con los beneficios sociales que generen.
Aseguramiento de la calidad	Diseñar un marco de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria tanto a nivel interno como externo. Consolidar organizaciones a cargo de la evaluación y el aseguramiento.
Equidad	Evaluar tanto el origen como la extensión de la inequidad. Fortalecer la integración entre los niveles educativos medio y superior. Considerar políticas de discriminación positiva para grupos vulnerables bien identificados.
Rol de la educación superior en la investigación e innovación	Priorizar difusión del conocimiento a través de derechos de propiedad. Generar redes de cooperación para generar e internacionalizar la producción e internacionalización de I+D+i ²⁵ .
Vinculación al mercado laboral	Incorporar actores y perspectivas de mercado laboral en políticas y gobernanza IES

²⁴ Parámetro desarrollado anteriormente, sin embargo es necesario especificar la instrumentalización del mismo en la región.

²⁵ Actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Implementación de políticas	Crear instancias independientes para iniciar reformas e involucrar a partes interesadas Facilitar iniciativas de abajo-arriba y su formalización por comités ad hoc Reconocer las diferentes visiones de partes interesadas mediante procesos iterativos Reformas incrementales antes que cambios totales a menos cuenten con apoyo público
-----------------------------	--

Fuente: Adaptado de Santiago et al. (2008, 16)

Estas necesidades se derivan de ideas programáticas difundidas internacionalmente que permiten introducir la educación superior en un sistema homogéneo que permita introducir comparaciones referidas principalmente en términos de calidad entre las diferentes instituciones y países.

Mecanismos de acceso

Respecto a los diferentes mecanismos de acceso a nivel regional, en función de la tercera reforma, se desarrollaron diversas formas que regulan el acceso a las instituciones de educación superior, es notable mencionar que si bien de manera general los términos de esta reforma son generales, “la búsqueda de soluciones para la problemática del acceso en las instituciones de educación superior ha sido atendida esencialmente bajo la “cuestión de la masificación”, mediante una serie de dispositivos como el cobro de aranceles, implementación de aranceles diferenciados, exámenes de ingreso, cupos por carreras, pruebas de aptitud, créditos educativos y creación de nuevas carreras o promoción de aquellas con baja demanda, entre otros” (SENPLADES 2008, 20). Dichos mecanismos diversos responden

a las diferentes etapas y procesos mediante los cuales se han desarrollado los diferentes sistemas de educación superior en la región (Tabla 2. 8).

Tabla 2. 8. Requisitos de ingreso

País	Requisitos de ingreso
Argentina	Se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza.
Brasil	Se establecen para cada nivel de los programas disponibles. Pregrado: haber concluido la educación media y pasar por un proceso de selección. Postgrado: haber concluido el pregrado. Para la selección de criterios y normas de selección y admisión de los estudiantes, se debe tomar en cuenta el efecto sobre la educación media para la mejor articulación del sistema.
Colombia	Cada institución autónoma establece sus propios requisitos, sin embargo se siguen ciertos criterios. Pregrado: poseer título de bachiller o su equivalente y haber presentado el examen de Estado para el ingreso a la ES. Programas de especialización: poseer el título en la correspondiente. Otros requisitos: haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del Sena
Cuba	Al culminar el 9o grado el alumno tiene dos opciones, la Educación Preuniversitaria y la Educación Técnica y Profesional.
Chile	El requisito de ingreso a las IES está determinado por el puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
El Salvador	Para ingresar al nivel de educación superior se requiere solamente haber obtenido el título de bachiller y cumplir con los requisitos de admisión de la institución. La prueba de Aptitudes (PAES) se instauró en 1997 como obligatoria pero sus resultados no son condicionantes para recibir el status académico de bachiller, se utiliza para preseleccionar candidatos.
Guatemala	Para ingresar a las universidades privadas los estudiantes de primer ingreso necesitan pasar pruebas de admisión para establecer sus aptitudes académicas y posibilidades de éxito. Los sistemas de evaluación varían. La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) cuenta con un sistema de ubicación y nivelación para el acceso para los estudiantes de primer ingreso. Los pasos son: 1) prueba de habilidad general, 2) adquisición de cartilla de identificación y control de pruebas de conocimientos básicos, 3) pruebas de conocimiento básico, 4) pruebas específicas, 5) inscripción.
Honduras	Cada institución determina sus políticas de admisión, entre las que se pueden encontrar un examen de admisión y en algunos casos un curso propedéutico de corta duración.
México	Para acceder a la educación superior es necesario contar con el certificado oficial que avale el término de la educación media superior con el promedio mínimo que cada institución juzgue conveniente. Los aspirantes deben someterse a un examen. Algunas instituciones elaboran el propio y otras utilizan uno diseñado por agencias externas.

Nicaragua	La legislación establece que las instituciones a través de sus estatutos y reglamentos correspondientes determinan los requisitos y condiciones para que los alumnos se inscriban.
Panamá	El acceso a la educación superior está abierto a todos, en función de sus méritos y sin ningún tipo de discriminación. No existen exámenes de ingreso a nivel nacional, sólo institucionales (Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica de Panamá)
Paraguay	Pregrado: se requiere haber concluido el ciclo de la enseñanza media. Postgrado: haber obtenido el certificado de estudios y diploma de grado, debidamente registrados y legalizados en la Universidad Nacional de Asunción.
Venezuela	Para ingresar como alumno en los cursos universitarios regulares y obtener los grados y títulos que la Universidad confiera se necesita el Título de Bachiller en la especialidad correspondiente. Si el aspirante posee el título de Bachiller en especialidad distinta a la exigida por el Reglamento de la Facultad correspondiente, debe aprobar un examen de admisión cuyo contenido, modalidades y demás condiciones serán determinados por el Consejo de la respectiva Facultad.

Fuente: Castro y Vázquez (2006, 88)

2.3.2. El Buen Vivir, el nuevo paradigma alrededor de las reformas educativas

En el Ecuador los impactos de las reformas latinoamericanas hicieron eco parcialmente, la segunda reforma dentro del ámbito de mercantilización logró implementarse incrementando el número de instituciones privadas como la mejor manera de responder al problema de la cobertura de las instituciones de educación superior, sin embargo la tercera reforma poco o nada de interiorizo en el país debido a la estructura institucional e ideológica alrededor del mismo (Figura 2. 6.).

A partir de 2006 con la introducción de un nuevo gobierno en el país se introducen diversos cambios alrededor del sistema de educación superior, sin embargo el corte temporal dentro del análisis se establece a partir de 2008 debido a que en este año se establece, a través de un mecanismo de consulta popular, una Asamblea Constituyente encargada de adoptar una nueva Constitución a partir de la cual se generan diversas reformas en diferentes ámbitos, uno de ellos la educación y específicamente el sistema de educación superior. Es necesario hacer un análisis de cómo se introduce la categoría de calidad dentro de la agenda pública, específicamente de la política de educación superior, el contexto previo muestra claramente como una orientación hacia el mercado provoca que el estado no se involucre en el sistema de educación superior, sino que principalmente se oriente a la provisión de recursos para la educación privada. Por tanto, la idea respecto a la calidad no se introduce de manera incremental sino que parte de una *policy window* (Kingdon 1993) que hace que la Constitución se convierta en un instrumento que consolida la inscripción de la calidad en la

agenda pública debido a tres factores que confluyen a la vez: la existencia de un problema, una solución satisfactoria y la voluntad política.

Los problemas construidos alrededor de la educación superior son varios, sin embargo el centro de atención de este se basa en la mercantilización de la educación superior, lo cual implica un incremento desregulado de universidades privadas y un detrimento de la educación pública. Respecto a las propuestas estas se establecen alrededor de la idea de calidad, garantizada a través de organismos estatales, que buscan cierta "independencia" respecto a las universidades para poder establecer evaluaciones neutrales, y la política que se encuentra reflejada en el cambio de administración, tanto a nivel regional como nacional, que introduce un paradigma denominado buen vivir en función del cual se desprenden ideas programáticas conflictivas que buscan encontrar el punto de equilibrio entre acceso y equidad. El problema parte de que no se reconoce únicamente una situación desfavorable sino que se conoce que esta situación puede y debe ser cambiada, la mercantilización de la educación superior es un problema debido a que el gobierno reconoce efectos como el incremento de universidades privadas sin regulación que hacen que al introducirse la idea de la internacionalización, las mismas no cumplan con parámetros de eficiencia requeridos por el sistema internacional. Adicionalmente el fenómeno de privatización que toma lugar involucra que el acceso a la educación superior se condicione mediante la capacidad de pago, lo cual se contradice con los principios promovidos respecto a los servicios y bienes públicos por parte del nuevo gobierno.

El introducir la calidad y considerar a la educación como un bien público parte no únicamente de necesidades propias del sistema sino de ideas internacionales. Dichas ideas buscan insertarse en el país con el objetivo de generar un sistema comparable a la región, de introducir a la es ecuatoriana dentro de los estándares internacionales, revalorizando lo público con la intervención estatal no solamente en el ámbito público sino también en el privado, para lo cual necesita ser considerado un eje estratégico para el desarrollo nacional y por ende introducir la noción de calidad dentro del sistema. Respecto a la política la voluntad política involucra en este caso un nuevo gobierno que reconoce el problema y la solución hasta el punto de institucionalizar la idea en la creación de organismos cuyas principales atribuciones se orientan hacia este ámbito.

A partir del nuevo gobierno y la nueva Constitución, la educación se considera un eje estratégico para el desarrollo nacional, con lo cual se considera un área prioritaria para la política pública por lo cual es necesaria la inversión estatal para la consecución de sus

objetivos²⁶, en este sentido la educación constituye un bien público para lo cual la gratuidad es indispensable hasta el tercer nivel²⁷, la introducción de este parámetro permite establecer la necesidad de cerrar las brechas precedentes de acceso reconociendo que el sistema no ha podido hacerlo a pesar de la existencia de varias instituciones privadas debido principalmente a que esta privatización no permite acceder al sistema a aquellas personas que no cuentan con los fondos suficientes para hacerlo.

La educación superior ya no se orienta únicamente hacia la profesionalización, es decir basada únicamente en la asociación entre conocimiento y producción, sino que introduce el carácter de la sociedad del conocimiento en la cual la educación es el pilar fundamental para la construcción del conocimiento así como su difusión, no orientada únicamente al eje profesional sino dentro de la configuración del estado y su inserción en el ámbito internacional para lo cual la Constitución establece en su artículo 350 que “el sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”, esto inserta el rol del gobierno dentro de la educación superior debido a que este sector pasa a formar parte tanto del Plan Nacional de Desarrollo como a articularse al Sistema Nacional de Educación. Esta innovación plantea un cambio trascendental debido a que la política adquiere un carácter *top-down* bajo el cual existe un organismo estatal a cargo del diseño de los lineamientos, las estrategias y los instrumentos que configuran el sistema, mientras que anteriormente las universidades privadas tenían un carácter principal dentro de la regulación del sistema (*bottom-up*) a partir de la nueva Constitución dichos controles se establecen a través de la institución a cargo de la rectoría del sistema, lo cual implica su planificación, regulación, coordinación y comunicación con la función ejecutiva²⁸. Dentro de esta nueva concepción la educación superior se garantiza a través del establecimiento de su gratuidad con lo cual se busca lograr los objetivos de acceso universal.

Considerando el contexto en el cual se encuentra la educación superior, se busca institucionalizar la calidad a través de la creación de una institución pública a cargo de la

²⁶ Constitución de la República (2008), Artículos 26 y 27

²⁷ Constitución de la República (2008), Artículo 28

²⁸ Constitución de la República (2008), Artículos 351 y 353

evaluación de las instituciones educativas²⁹, inicialmente a partir de la Constitución de 2008 la Asamblea Nacional Constituyente emitió el Mandato Constituyente No. 14 que buscaba que la entidad a cargo de los procesos evaluativos al momento, el CONEA, elaborara un informe técnico referente al desempeño institucional de las IES, el cual fue presentado en 2009 “sobre la base del informe del Mandato 14 el nuevo Estado en construcción tomó decisiones de consecuencia para el sistema universitario, tal como la categorización de las IES, orientada al mejoramiento de la calidad de la educación superior. Las recomendaciones del informe fueron consideradas en la discusión que dio origen a la LOES” (CEAACES 2014, 7).

La necesidad de la integración de las IES dentro de un sistema vinculado a la planificación nacional parte de este informe de acuerdo al CEAACES:

Esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la *educación superior* (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la *estudiante* (¿ciudadano o cliente?) y la misma *universidad* (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad (2014, 11).

Respecto a la admisión, la Constitución contempla la necesidad del establecimiento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), el cual si bien se había mencionado a partir de la Constitución de 1998 y la LOES del año 2000, no se había normado a través de ningún instrumento que permitiera establecerlo de manera institucional sino que simplemente se había logrado que las universidades diseñen estos sistemas de acuerdo a las necesidades institucionales de cada una de las IES. La LOES establece la necesidad de un sistema único que permita a los aspirantes su inclusión dentro del sistema público de educación superior.

2.3.3. La institucionalización de los cambios dentro del sistema

A partir de la Constitución de la República establecida en 2008 se generan otros instrumentos tanto intersectoriales como sectoriales que buscan que los principios y objetivos adoptados en la Carta Magna se institucionalicen para su respectivo cumplimiento. El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2009-2013), a cargo de SENPLADES, especifica la necesidad de

²⁹ Constitución de la República (2008), Artículo 346

transformar la educación superior a través del reconocimiento de ciertas características necesarias en el sistema de educación superior:

La calidad de vida y el progreso de un país independiente está ligado a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y ciudadanas y a la inversión que realiza en ciencia, tecnología e innovación. La educación superior y la investigación asociada a ella deben concebirse como un bien público en tanto su desarrollo beneficia a la sociedad en su conjunto, más allá de su usufructo individual o privado. Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano con menores coberturas en educación superior. En este sentido, debe ser una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. De la misma manera se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas, dado que el campo de la educación superior ha sido reproductor y no transformador, en sentido progresista, de la estructura de clases. (Plan Nacional de Desarrollo 2009, 110)

Por tanto la educación superior se enmarca dentro de la agenda pública como un eje central de gobierno para el cual es prioritario el establecimiento de cambios que promuevan a la misma como un mecanismo transformador de las desigualdades estructurales, reconociendo así la necesidad de promoción del acceso a través de mecanismos que generen igualdad de oportunidades, sin embargo esto no implica el desmerecimiento de los criterios de calidad necesarios para el proceso de introducción de la internacionalización dentro del sistema educativo del país, sino que se busca una complementariedad entre los criterios orientados hacia la equidad y aquellos cuyo objetivo se centra en la calidad.

Como un primer gran paso se instaura dentro de la planificación nacional una política específica cuyo objetivo es el fortalecimiento de la educación superior en concordancia con los otros objetivos nacionales, para lo cual se considera necesaria la introducción de procesos de mejoramiento de la calidad del sistema, garantizar la gratuidad de la educación pública hasta el tercer nivel y el aseguramiento de la calidad. Tras el reconocimiento de las brechas existentes en el acceso y la necesidad de incorporarnos en el panorama regional en torno a la educación superior, se reconoce también al mejoramiento del acceso como una prioridad fundamental, para lo cual se incluye como una de las metas de la planificación nacional el equiparar al Ecuador a la región en términos de acceso, es decir generar estrategias dentro de la política de educación superior para incrementar la tasa de matrícula hasta el 2013.

La materialización de los cambios establecidos en el sistema de educación superior se ejerce a través de la creación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES 2010) con la cual se

crean distintas instituciones que conforman el sistema. El establecimiento del sistema de educación superior como eje estratégico y como bien público se instaura dentro de la planificación nacional para lo cual la creación de la SENESCYT (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación), en reemplazo de SENACYT, busca vincular la política de ciencia y tecnología con la de educación superior, dicha institución se constituye la rectora del sistema respecto a la política pública así como de la coordinación del mismo con la función ejecutiva³⁰. Adicionalmente se establece que el CES (Consejo de Educación Superior), en reemplazo del CONESUP, y se encuentra a cargo de la coordinación interna del sistema, para lo cual se conforma por actores pertenecientes al ejecutivo, a la academia y a los órganos estudiantiles³¹. Respecto a la evaluación el CEAACES (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior), en reemplazo del CONEA, se encuentra a cargo de la evaluación interna y externa así como de la acreditación, categorización y aseguramiento de la calidad³²; en su conformación se incluye a la academia y al ejecutivo.

La instauración de órganos consultivos introducen la necesidad de dos aspectos claves: la experticia y la internacionalización; la Asamblea del Sistema de Educación Superior constituye el órgano consultivo del CES conformada por representantes de la población objetivo de la política, es decir los rectores universitarios, profesores, estudiantes y personal administrativo de las IES. Los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior buscan introducir mediante la coordinación regional, los fundamentos de la internacionalización que se habían expandido en la tercera reforma educativa en Latinoamérica de la cual el Ecuador no había sido un partícipe clave hasta ese momento, para lo cual la LOES en su artículo 194 establece como finalidad de los comités el “constituirse en herramienta de consulta horizontal del Sistema de Educación Superior a nivel regional, para hacer efectiva la articulación territorial con el resto de niveles y modalidades educativas del Sistema Educativo Nacional y las distintas áreas gubernamentales de necesaria interacción con las instituciones de nivel superior, tales como la planificación nacional y regional, la ciencia, la tecnología y la producción”.

La LOES del año 2010, a la vez que establece la estructura institucional necesaria dentro del sistema también explicita los principios que rigen el sistema, es decir permite identificar las

³⁰ LOES (2010), Artículo 182

³¹ LOES (2010), Artículos 166 y 167

³² LOES (2010), Artículos 171 y 173

ideas programáticas que organizan el sistema, la principal la calidad, que como principio establecido dentro de la normativa, en su artículo 93, especifica que el mismo “consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente”. Por tanto, la calidad es uno de los ejes centrales el sistema de educación superior en el cual se introducen procesos de evaluación y acreditación, con el fin de establecer una serie de estándares mínimos. La noción de calidad se vincula también con otras concepciones como la pertinencia dentro de la cual se contempla la vinculación con las necesidades sociales y la planificación nacional³³, que forman parte también de la concepción de la educación superior como eje estratégico, por tanto como un sector determinante dentro de la política pública. Por tanto la oferta de las universidades también se vincula con el organismo a cargo de la planificación nacional.

Así también, en este criterio de calidad se hace referencia a la producción, con lo cual se ratifica el modelo anterior asociado a la tecnología y la innovación (triángulo de Sábato), en el cual las relaciones entre las estructuras gubernamental, científico-tecnológica y productiva desarrollan son fundamentales para la producción de actividades de investigación y desarrollo, siendo las universidades las mayores productoras de ciencia y tecnología en el ámbito público, con la creación de la SENESCYT se busca que las políticas de educación superior y de innovación se asocien dentro de un mismo paradigma de desarrollo, que de acuerdo a los diversos instrumentos corresponde al buen vivir como concepto de desarrollo alejado del reduccionismo del crecimiento económico únicamente (*Figura 2. 9.*).

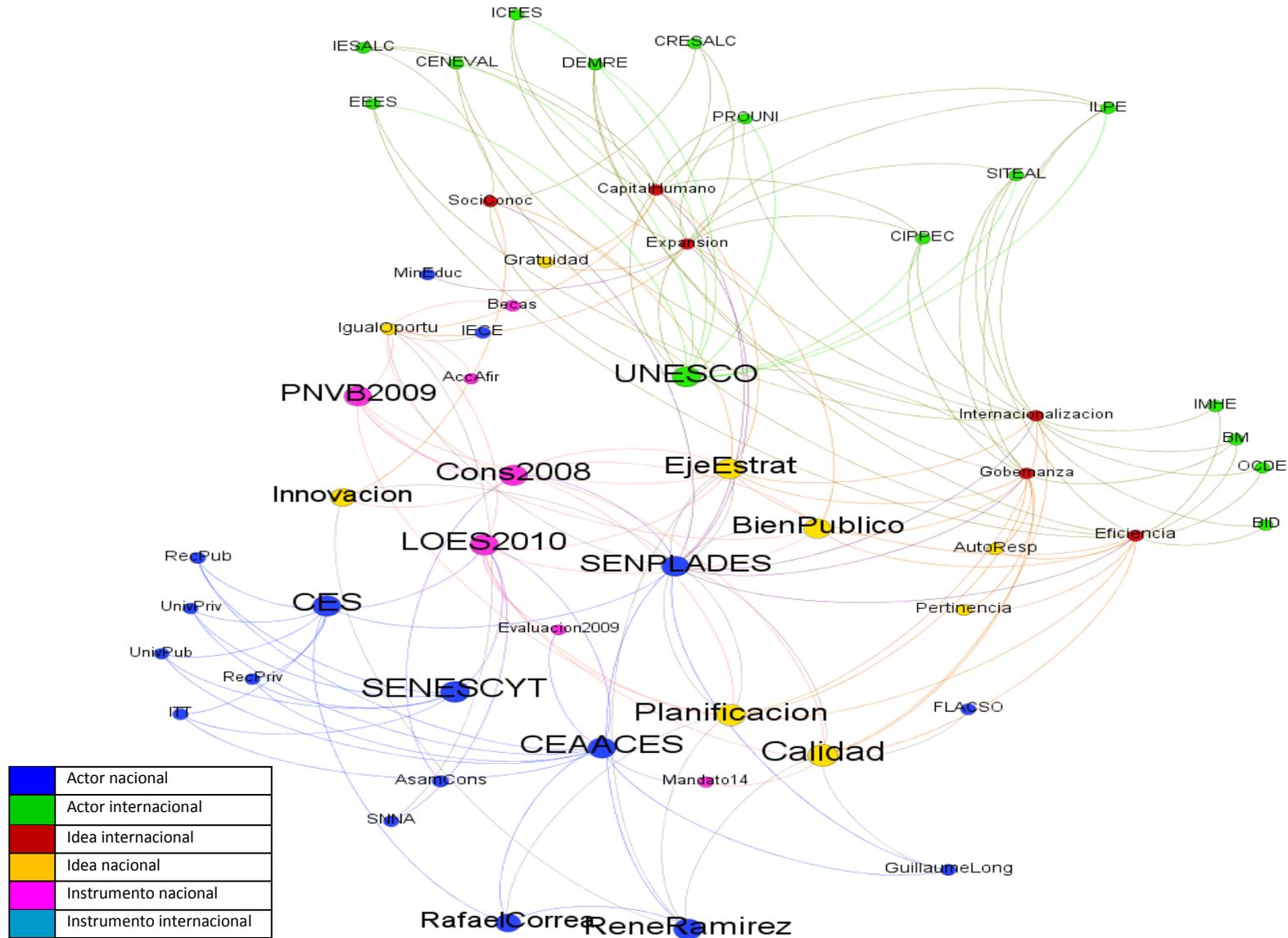
Respecto a la igualdad de oportunidades, el artículo 71, garantiza las mismas posibilidades de acceso, permanencia, movilidad y egreso al sistema de educación superior, para lo cual se promueven mecanismos como la gratuidad en la educación pública, acciones afirmativas, políticas de cuotas y becas. Dentro de este principio se contempla al SNNA como el garante del cumplimiento de esta igualdad, para lo cual es necesario vincular el concepto de mérito el cual “aplicado de manera unívoca, puede también generar nuevas exclusiones debido a que puede transparentar las desigualdades estructurales debido a las diferencias entre educación primaria y secundaria de los estudiantes según procedencia del nivel urbano o rural, de la educación privada o la pública, de las pequeñas o grandes ciudades, sus condiciones socioeconómicas, etc.” (Espinosa 2014).

³³ LOES (2010), Artículo 107

2.3.4. Mecanismos de acceso

Respecto al Sistema Nacional de Nivelación, el mismo es establecido en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Educación Superior, tanto en la de 1998 como en la de 2008, sin embargo en la primera no se dio un desarrollo del mismo dado que no se establecieron ni la normativa requerida ni los instrumentos necesarios para su implementación. Esto permitió que sean las IES las que establezcan sus propios mecanismos de nivelación y admisión, el cual se caracterizaba por su heterogeneidad, instituciones privadas y públicas consideradas de excelencia generalmente acuden a exámenes de ingreso de diferentes tipos: orientados a aptitudes o conocimientos. Por otro lado, las demás IES generalmente utilizaban la capacidad de pago y la asignación de cupos como los principales mecanismos para regular el acceso. Las consecuencias de un sistema desigual se explican principalmente a través del mecanismo mercantilizador del periodo anterior, por lo tanto en función de este contexto anterior se alimenta el desarrollo de un sistema que contemple la calidad, en este caso creando una asociación hacia la meritocracia. Si bien el mismo dentro de la LOES se contempla dentro del principio de igualdad de oportunidades, es evidente, a través de su principal instrumentos el ENES, que el SNNA se inserta dentro de la noción de calidad en función de la generación de un proceso evaluativo de las instituciones de educación secundaria y bachillerato.

Figura 2. 8. Red formulación-categorizada por tipo de actor



La red (Figura 2. 8.) muestra que la política de educación superior adquiere un carácter *top-down* en la cual los organismos estatales rectores y coordinadores del sistema se convierten en actores centrales, que instauran ideas internacionales dentro de instrumentos nacionales para establecer los principios de calidad, pertinencia, igualdad de oportunidades y planificación. Adicionalmente, las ideas alrededor de la educación como bien público y como eje estratégico articulan el sistema de manera transversal, ya que son estas ideas las cuales estructuran las diversas instituciones que conforman el sistema. Como se puede ver inicialmente dentro de esta etapa, denominada de formulación, existe cierto equilibrio entre las categorías de calidad y equidad, sin embargo los instrumentos principales forman parte del contexto estructural debido a que son instrumentos normativos que no únicamente rigen el sistema de educación superior sino la política pública nacional, en la posterior etapa de implementación es necesario ilustrar como los elementos relacionados con la equidad se transforman en función de su asociación hacia la calidad cuando los mismos se implementan, lo cual genera *implementation gap* entre estas dos “etapas”, generando así conflictos entre los objetivos buscados y los resultados que se logran a través de los diversos instrumentos desarrollados.

Capítulo 3.

Dimensión estructural de la red

Introducción

Dentro de este capítulo el eje central se orienta hacia caracterizar y analizar la estructura de la red, para lo cual es necesario analizar las ideas programáticas, los actores que la conforman y sus agendas. Este análisis permite comprender cómo el contexto, desarrollado en el capítulo anterior, influye en los actores y sus relaciones, generando así una estructura específica dentro de la red que puede ser medida para ser caracterizada. Dicha caracterización a su vez explica determinados resultados (*outputs*) de la política, en el caso de análisis principalmente la selección de un instrumento en específico.

Por tanto, el capítulo tiene por objetivo determinar cómo a partir de la LOES del 2010 se diseña el Sistema de Nivelación y Admisión, tomando en cuenta los actores involucrados en el proceso así como sus agendas. De esta manera, inicialmente se analiza un nivel meso, lo cual enfoca la operacionalización de la política para continuar a un nivel micro en el cual se analiza el instrumento relativo al SNNA partiendo del cuestionamiento referido hacia si ¿puede un instrumento enfocado en la calidad satisfacer expectativas relacionadas con la equidad?, para analizar esta problemática es necesario introducirnos en la implementación entendida como "lo que pasa entre las expectativas de la política y los resultados (percibidos) de la política" (Hill y Hupe 2002, 2). Es así que esta definición nos permite encajar diversos elementos, específicamente orientarnos hacia la perspectiva de *proceso* de la implementación, permitiendo analizar diversos elementos asociados al interior, de tal manera que se puede obtener un análisis en dos sentidos principales: explicar que pasa dentro del proceso de implementación así como los elementos que afectan este proceso.

El análisis de la estructura de la red refleja las interacciones entre los actores, es decir permite analizar las relaciones que establecen, las ideas programáticas que los vinculan, los procesos de negociación implícitos; es decir que la estructura es vital en función del análisis de la agencia inherente a la misma. La estructura no puede ser analizada si no se lo hace a través de la agencia de los actores, "las relaciones dentro de la red son estructurales porque: definen los roles que los actores desempeñan en la red, establece los problemas y su manera de abordarlos; incluye distintos *sets* de normas; y contiene imperativos organizacionales, de modo que, al menos, exista una presión suficiente para mantener la red" (Marsh y Smith

2008, 5). Por tanto, el análisis de la estructura permite que la complejidad de los actores se vea reducida ante los intereses de la red, es decir que los aspectos que la red requiere para explicar las configuraciones dentro de ella; sin embargo, esto no deja de lado la visibilización de agendas ocultas, siempre y cuando éstas lleguen a materializarse dentro de instrumentos.

La estructura a su vez determina el problema debido a que una idea programática puede mantenerse vigente hasta su instrumentalización en función del el consenso existente alrededor de ella, es decir no de la política sino de una agenda determinada, que establece la delimitación del problema así como moldea las soluciones. Dicho consenso se establece en función de las relaciones de poder que se institucionalizan al interior de ella, lo cual implica la reducción de las diferentes relaciones que se establecen en función de las decisiones que se toman en la red, es decir cómo los actores manejan sus recursos para establecer relaciones de influencia o dominación frente a otros para lograr instrumentalizar ideas programáticas específicas dentro de un curso de acción que determine un instrumento concreto.

La relación dialéctica entre la red y la agencia involucra que la red permite o restringe la participación de los actores en la red y también los actores son quienes alimentan esta cultura de la red. “Las relaciones en las redes son estructurales porque: definen roles que los actores desempeñan en las redes; prescriben los problemas que se discuten en la red; tienen distintos sets de reglas; y contienen imperativos organizacionales, así, que por lo menos, hay una presión importante para mantener la red” (Marsh y Smith 2008, 5); por tanto las redes condensan los pensamientos, preferencias, y recursos de los actores en función de los asuntos de interés de la misma, en función de las necesidades de especificidad en cuanto a los intereses de la política. En este sentido es importante plantear un punto central que se analiza a partir de la importancia de la agencia en la estructura de la red.

1. La agencia como punto de partida al análisis de relaciones estructurales

Para comprender la agencia de los actores es necesario partir de entender a la agenda pública, dado que los actores se alinean o vinculan en torno a un determinado problema y una solución que se plantea en torno a su visión del problema. Por tanto es necesario comprender que la agenda no es estática, y esto se atribuye entre otros factores a los actores y su capacidad de introducir una idea programática o una nueva alternativa de solución con la cual un *issue* que inicialmente se encontraba en la agenda no necesariamente puede ser contemplado en la normativa de la política y en caso de que si lo sea no implica que directamente sea implementado. El SNNA se contempla dentro de la Constitución como un mecanismo que

busca democratizar el acceso, es decir orientado a la equidad, sin embargo dentro de la LOES se contempla al sistema dentro del principio de igualdad de oportunidades, especificando al mérito como su eje central, lo cual implica:

[...] un sistema social basado en la aristocracia del talento y no en alguna forma de justicia democrática o igualitaria; consiste en distribuir los trabajos, los cargos y las recompensas sociales y económicas de acuerdo a las cualidades y calificaciones individuales, de modo que los individuos con mayores aptitudes y capacidades deberían obtener los cargos y puestos sociales de mayor importancia y prestigio [...] Sin embargo, la meritocracia no tiene como fin la eliminación de las jerarquías sociales, sino instaurar un nuevo modo de acceder a ellas. (Puyol 2007, 170)

La introducción de la meritocracia por tanto no plantea una orientación hacia la equidad en la admisión a la educación superior como inicialmente se había establecido en la constitución sino que por el contrario permite reproducir las desigualdades estructurales, este principio se relaciona fundamentalmente con la equidad, lo cual a su vez desencadena que las construcciones igualitarias se ven desmerecidas. En la introducción de esta nueva idea programática en la cual el sistema de educación superior se orienta hacia un sistema meritocrático es necesario considerar los actores involucrados en el proceso ya que es posible evidenciar que la generación de propuestas políticas como esta pueden ser el resultado de procesos graduales de acumulación de conocimiento y perspectivas entre diversos especialistas, con el objetivo de legitimar la política a través del saber experto, sin dejar de lado que al ser una política pública el rol del Estado, y más aún en el caso de una política *top-down*, es innegable, sobre todo en la articulación de la misma en su proceso de implementación.

1.1. Multiplicidad de actores en la red de política

Es necesario un análisis de los actores y sus agendas para establecer la manera en la cual se realizan los procesos de toma de decisiones en las diferentes *etapas* de la política. La transformación de la política de educación superior de *bottom-up* a *top-down*, se puede evidenciar a través del cambio respecto a las redes de antecedentes y de formulación (véase Figura 2. 6. y Figura 2. 8.), en la primera la vinculación de organismos privados dentro de la política configuraba las relaciones de las instituciones públicas, sin embargo a partir de la Constitución de 2008 y la LOES de 2010, la institucionalidad de la SENESCYT se ve reforzada a través de la ley que rige el sistema de educación superior, con la cual se establece

a esta institución como la entidad rectora del sistema así como el canal entre el ejecutivo y actores como el CEC y CEAACES, dentro de los cuales se establecen cargos directivos para representantes de la SENESCYT como para delegados directos de la presidencia. A su vez tanto el CES como el CEAACES constituyen los vínculos entre las IES y SENESCYT.

Por tanto, es necesario caracterizar a los actores dentro de la política de educación superior, específicamente a aquellos relacionados con el SNNA, el cual es el tema central del análisis, tomando en cuenta las ideas programáticas alrededor de las cuales se construyen las relaciones entre los diferentes actores. Este proceso nos permite identificar los actores con mayor importancia en la toma de decisiones, vinculados principalmente a la selección del ENES, así como aquellos cuyas agendas no pudieron ser concretadas hasta el proceso de implementación. Para realizar este recorrido es necesario también tomar en cuenta la manera en la cual los actores intervienen, es decir en la agenda o en las alternativas, así como los recursos con los que cuentan. Como es evidente en toda política y principalmente en un *top-down* los actores dentro del gobierno tienen un rol fundamental debido a que cuando la administración da prioridad a un problema otros participantes lo consideran también como prioritario (Kingdon 2003).

1.1.1. Actores relacionados a la administración

Los actores del gobierno no pueden analizarse como una unidad homogénea debido a que si bien pueden compartir una misma perspectiva en torno al reconocimiento del problema, las alternativas de solución que los actores gubernamentales pueden plantear o apoyar difieren y es necesario analizar qué recursos utilizan dentro de los procesos de negociación para preferir una alternativa sobre otra.

El presidente, específicamente al tomar en cuenta la figura de Rafael Correa dentro de la política pública, tiene el poder que ningún otro actor en la red tiene la capacidad del presidente de establecer agendas, es decir de dar prioridad a unos problemas sobre otros así como generar alternativas de soluciones u orientarlas. Sin embargo este poder dentro de la política pública no domina otros campos, como la implementación, así tampoco los *outputs* de la política. La importancia del presidente radica en sus recursos: institucional, organizacional, captar atención pública e injerencia (Kingdon 2003). Los dos primeros hacen referencia a la capacidad de introducir en posiciones jerárquicas a aquellas personas que se alinean con su agenda así como de limitar el acceso a aquellos que no la comparten; también en cuanto a la

organización de las entidades del ejecutivo a cargo de la política. La posición de René Ramírez, quien preside desde 2011 a SENESCYT, es la clara evidencia de la capacidad que este recurso tiene, debido a que su rol en los diferentes momentos de la política, desde sus inicios cuando SENPLADES introduce su perspectiva de planificación, lo cual se refleja en los criterios de pertinencia establecidos así como la introducción de autoridades de esta cartera de estado dentro del CES así como en el proceso de creación de universidades, lo cual anteriormente era una función del congreso. Este actor se convierte en central dado los actores adicionales que vinculan los cuales también pasan a formar parte de aquellos que se consideran importantes tanto dentro del gobierno como de la política.

Al contar con la atención de la atención pública, el presidente puede hacer uso de la misma para ejercer presión tanto en grupos de interés contrarios a su agenda de adscribirse a ella como a otros actores dentro del gobierno. Tanto el manejo mediático dentro del posicionamiento de la LOES como del SNNA y su instrumento ENES, a favor principalmente de la democratización de la educación superior así como el proceso en búsqueda de alcanzar la calidad, para lo cual diversos mecanismos fueron adoptados tanto mediáticos como de legitimación a través de otros actores, como es el caso de órganos consultivos y especialistas tanto nacionales como internacionales. La injerencia del presidente también es un recurso determinante dentro de la agenda de la política debido a que mientras más prioritario sea el sector para la administración y mientras más esta responda a la agenda del presidente mayor serán los recursos estatales destinados para este fin. Por tanto el presidente como figura desempeña un papel decisor en el curso de la política, lo cual hace que otros actores busquen su vinculación a través de mecanismos que se alineen con la concepción del deber ser, en este caso del acceso meritocrático a la educación superior, para el mandatario.

En cuanto al staff del presidente, de manera general se hace referencia tanto a las instituciones como personas que están a cargo de la política, tanto en su formulación como implementación. La LOES y su respectivo reglamento establecen las competencias de las principales instituciones en torno al SNNA, se institucionaliza el mismo a través de un reglamento del sistema así como una gerencia dentro de SENESCYT a cargo del proceso y del establecimiento de las características de su principal instrumento, el ENES, así como los programas asociados al mismo, los cuales también se articulan en torno a SENESCYT (como es el caso de becas). El recurso principal con el que cuentan es con la información, en el caso de SNNA, la SENESCYT ha sido quien maneja las bases de datos resultantes de los

exámenes, esta información es procesada previamente a ser presentada a la ciudadanía, por tal motivo las controversias alrededor del instrumento respecto a su eficacia en torno a la equidad no ha podido ser analizada por entes externos a los adjuntos al gobierno.

Los *street level bureaucrats* constituyen también agentes importantes debido a que son estos los que tiene relación directa con el grupo objetivo así como se relacionan con los grupos de interés involucrados, los analistas a cargo del ENES, tanto en su proceso de diseño como de asignación final, son los encargados de relacionarse directamente con los estudiantes así como con otras instituciones externas y con especialistas para el diseño del examen, son estos actores los que se involucran en las características específicas y la orientación del mismo. Adicionalmente un recurso fundamental dentro de este grupo es la experticia relacionada con la administración pública, dado que algunos funcionarios de rango medio establecen redes en torno a las cuales desempeñan sus funciones, esto permite que pequeños ajustes del instrumento puedan ser llevados a cabo sin tener que recurrir a procesos decisivos de altos niveles, por lo cual en su mayor parte estas agendas se consideran invisibles.

1.1.2. Agentes externos al gobierno

Dentro de otra categoría se encuentran actores o instituciones externas al gobierno, cuya agenda puede o no alinearse a esta en función de sus intereses, por lo cual en muchas ocasiones estas agendas tienden a invisibilizarse dentro de las gubernamentales, sin embargo a través del análisis realizado es posible identificar en documentos oficiales los diferentes actores no gubernamentales dentro del proceso de selección del instrumento.

Los grupos de interés se dividen principalmente en aquellos que buscan promover un nuevo camino de acción y aquellos que buscan bloquear cambios en la política pública (Kingdon 2003), por tanto su importancia en la red y en el proceso de toma de decisiones hace referencia a los recursos que movilizan estos actores para lograr acciones. Los bachilleres, estudiantes universitarios y las universidades privadas en su mayoría se han vinculado con la idea del libre acceso, respecto a la admisión, sin embargo sus recursos y las relaciones establecidas entre ellos no se logran consolidar en torno a una propuesta que pueda ser instrumentalizada.

Los expertos o académicos se vinculan dada la necesidad de legitimidad a través de un modelo tecnocrático, al ser muchas veces considerado como clásico, este modelo consta de varias aristas, las cuales son importantes aunque para el caso de la presente investigación el

énfasis en la relación entre el conocimiento científico y la elaboración de las políticas. Al apegarnos a un modelo tecnocrático, fundamentalmente es necesario el análisis de la relación entre el poder y la ciencia, en este sentido, el modelo clásico implica que al ser la ciencia la quien le habla al poder es ésta quien produce efectos positivos, mientras que los efectos exógenos (especialmente aquellos considerados negativos) son atribuidos, en términos generales, a la sociedad. Esta vinculación implica que se reconoce a la ciencia como una fuente de hechos verdaderos, lo cual otorga un carácter de neutral hacia la ciencia.

Al introducir categorizaciones del saber experto en función de su grado de especialización así como de una valoración en cuanto a sus aportaciones, se reconoce también diversos ámbitos de la experticia, que Collins y Evans (2007) denominan como *folk wisdom*, que al entramarla con el contexto en el cual se desenvuelven se introduce el cuestionamiento respecto a que los que inicialmente son considerados no-expertos pueden posteriormente contar con cierta experticia en función de las necesidades que la política demande. Por ejemplo en el caso de la implementación, aquellos con conocimientos de los actores involucrados en el proceso y de las relaciones necesarias entre ellos tienden a desempeñar un rol fundamental y su conocimiento es esencial tanto para los tomadores de decisión (políticos), para incrementar las posibilidades de éxito de la política; como para los expertos que pueden adaptar el conocimiento que poseen para que se vincule con el conocimiento situado que poseen estos otros actores relacionados de manera más cercana con el problema real.

Este reconocimiento de diversidad de expertos, no implica que unos sean en mayor medida más beneficiosos para los procesos de política que otros sino que puede permitir contextualizar su necesidad en función de lo que busca la política así como el contexto tanto institucional como ideaciones en el que se desenvuelve. Por tanto, diferentes experiencias en el ámbito de socialización influyen en la generación de diversos tipos de saber experto. En este sentido dos principales clasificaciones más generales son necesarias para el análisis; dentro del conocimiento catalogado como especializado: interaccional y la contributiva. Si bien generalmente se valora el criterio experto en función de su capacidad contributiva, sin embargo la capacidad de describir, explicar y valorar los resultados de la capacidad contributiva (interaccional) implica no únicamente un dominio en la práctica sino también una comprensión más extensa del área de interés, entendiéndola de manera contextual más que aislada, como tradicionalmente se la asume.

Al contar con la presencia de redes de política en la toma de decisiones el rol del experto principalmente se orienta hacia dos funciones principales, la traducción del conocimiento científico dentro del ámbito político y también legitimar la toma de decisiones a través de la autoridad científica que detenta. En el primer caso la traducción debe ser dada tomando en cuenta también el contexto social y político, esta necesidad parte de que el conocimiento científico desde su neutralidad asumida tiende a no ser objetiva y por tanto puede generar construcciones de problema diferentes a los que son percibidos por la población objetivo o por los actores no-expertos dentro del proceso de *policy making*. Así también en función de las limitaciones del conocimiento científico, se puede orientar la selección de alternativas en este marco más que en función de las necesidades de los problemas, por tanto las alternativas planteadas responden a la ciencia más que a lo social.

En el segundo caso el experto, al detentar el conocimiento científico sobre un determinado campo de interés para la política, pretende generar validez a las decisiones tomadas, sin embargo en ocasiones es justamente este pedestal en el cual se sitúa al experto lo que no le permite visibilizar los juegos de poder que se sitúan debajo de él, lo cual puede llevar a que se use su experticia por parte de actores con un poder determinante en la red, para que de esta manera estos actores se constituyan en un paso obligado para los expertos para la difusión de su conocimiento dentro de la toma de decisiones.

1.2. ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? Una mirada a través del embudo de Knoke

La caracterización de los actores permite establecer las relaciones estructurales entre ellos, dichas relaciones son fruto de las interacciones rastradas a través de su inscripción en documentos, los recursos de cada actor no sólo que le otorgan poder sino que permiten desagregarlo en términos de influencia o dominación. La información forma parte de las relaciones establecidas por medio de influencia de un actor frente a otro, lo cual se lleva a cabo principalmente por a través de mecanismos de persuasión. La dominación, como forma de poder en las relaciones que se establecen en la red, fija mecanismos de recompensa o castigo. Lo cual implica la existencia de asimetrías de poder en la red en función de lo cual adoptar medidas coercitivas constituye el principal mecanismo de acción de aquellos actores cuyo poder en la red es mayor. Sin embargo cuando la influencia y la dominación se dan de manera simultánea estamos frente a relaciones en las cuales el poder autoritario vincula a los actores. Esta relación permite obtener una forma de poder legítima en el actor que lo ejerce debido a que seno utiliza la coerción como una forma de imponerse sino los canales de

comunicación para convencer a los actores en función del cargo que detenta. Es decir que existe un intercambio de información persuasiva o un intercambio de recursos.

Knoke (1993) plantea un modelo para el análisis de redes en el cual se categorizan una diversidad de públicos que participan dentro de un dominio de política específico. Esta categorización permite realizar un recorrido dentro de los procesos de movilización de los actores para establecer aquellos que permanecen a lo largo del análisis temporal y que forman parte de los procesos de decisión colectiva. Por tanto se puede observar la existencia de una amplia gama de actores al inicio del proceso los cuales van disminuyendo, por lo cual se denomina *embudo de movilización* el cual necesita establecer diversos conceptos alrededor de los actores y sus relaciones para poder establecer cómo permanecen los actores a lo largo del *policy making* hasta llegar a participar en la toma de decisiones. “Los conceptos de actores, relaciones de poder, acciones políticas y eventos de política son suficientes para construir un modelo genérico de *policy-making* para el dominio de política” (Knoke 1993, 170), en la Tabla 3. 1. se pueden sintetizar los elementos que se analizan para estructurar el *embudo de Knoke*, se presentan algunos ejemplos referentes a la política analizada.

Tabla 3. 1. Componentes del embudo de decisión

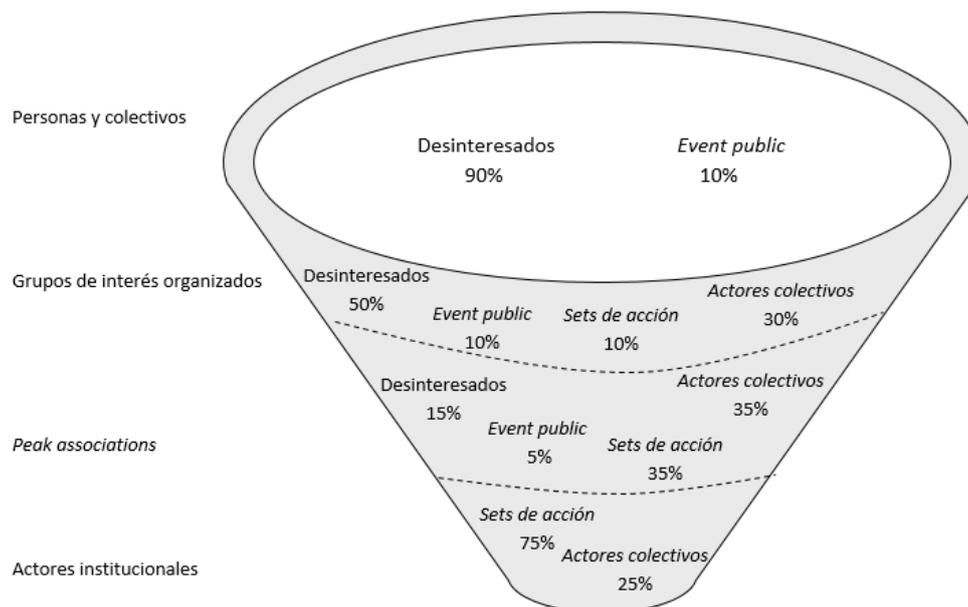
Actores		
Individuos	Políticos, expertos, burócratas	Rafael Correa, René Ramírez, Guillaume Long
Grupos de interés	Corporaciones, agrupaciones burocráticas	FEUE, FESE
Colectivos	Federaciones, asociaciones	MPD, FEUE, FESE
Instituciones gubernamentales	Entidades ejecutivas, legislativas o judiciales	SENESCYT, CES, CEAACES
Relaciones		
Influencia	Resultados de encuestas, estadísticas	Informe CEAACES 2009 sobre la calidad de la educación superior
Dominación	Intercambio de recursos	Asignaciones presupuestarias
Acciones		
Movilización	Protestas, movilizaciones sociales	Protestas de estudiantes en contra del ENES
Publicidad	Medios de comunicación	Campaña de difusión del ENES para su primera aplicación
Lobbying	Contactos con el gobierno	Seminario Internacional de Nivelación y Admisión
Eventos		
Iniciativas	Proyectos, creación de instituciones	Creación de universidades

Asignaciones	Recursos públicos	Incremento de porcentaje de PIB destinado a E.S.
Regulaciones	Normativas	Reglamento LOES y SNNA

Fuente: Adaptado de Knoke (1993)

Dado el establecimiento de relaciones estructurales en las redes de política, los actores no son importantes por sí mismos, sino que son los roles que desempeñan los cuales interesan dentro del análisis. En este sentido existen ciertas asociaciones establecidas en función con la actividad que desempeñan alrededor de la política los conocidos como *event public* son Todos los actores que demuestran un interés en el problema, sin embargo no se orientan en torno a un curso de acción específico; los actores colectivos se conforman por tres o más organizaciones formales que se comunican directa o indirectamente y que demuestran preferencia por un curso específico de la política; y los sets de acción constituyen miembros del actor colectivo que coordinan actividades que influyen en la política para un curso de acción definido (Knoke 1993).

Figura 3. 1. Embudo de movilización



Fuente: Adaptado de Knoke (1993)

La Figura 3. 1. muestra el proceso de toma de decisiones a través del embudo de movilización, a lo largo del proceso se ve cómo se transforman las asociaciones de los diferentes grupos, en los cuales aquellos que persisten en el procesos son los entres que se organizan en tono a una alternativa de solución al problema común pero que a su vez promueven acciones para orientar la política hacia el curso de acción de la política que éstos

determinan. Dentro de la política de educación superior y específicamente en lo referido a SNNA es evidente el emprendimiento de diversos eventos políticos de sets de acción, dentro de iniciativas la institucionalización del SNNA dentro de SENESCYT permite que los actores alrededor del sistema de admisión se mantengan a lo largo del embudo debido a que constituyen actores institucionales. Estas asociaciones a su vez son reforzadas por asignaciones monetarias así como regulaciones (como es el caso de la reglamentación del SNNA) con lo cual se logra mantener su vigencia dentro del proceso de toma de decisiones.

Los actores gubernamentales han utilizado acciones de *lobbying* para la legitimación de la elección del ENES como instrumento principal dentro del SNNA, para lo cual ha hecho uso de expertos a través de publicaciones y seminarios que han buscado demostrar, en función de la situación anterior a 2008, que la meritocracia es el mejor criterio para garantizar la equidad en el acceso a la educación superior. Sin embargo, de acuerdo a los planteamientos anteriores se han establecido los motivos que justifican que un sistema meritocrático no corresponde con un sistema equitativo. El Seminario Internacional de Nivelación y Admisión a la Universidad en América Latina organizado por SENPLADES reunió a diversos expertos en el tema, los cuales a través de sus experiencias emiten recomendaciones respecto al diseño del ENES orientado hacia la solución planteada que principalmente aduce que esta nueva modalidad de admisión busca:

Superar la corrupción en los procesos de acceso a la Educación Superior para la obtención de cupos, caracterizados antiguamente por pagos excesivos en las instituciones públicas, palanqueos entre autoridades, maestros y dirigentes, entre otros. Superar la evaluación sin fundamentos, procesos de evaluación heterogéneos sustentados en exámenes que no poseían un marco teórico o enfoque de construcción legítimo, es decir, no se ajustaban a los niveles académicos del Bachillerato ecuatoriano (SENESCYT s.f., 6).

Los actores contrarios, como los estudiantes secundarios constituyen sets de acción debido a que cuentan con una misma idea programática, el libre acceso, sin embargo sus acciones no llegan a consolidarse en eventos sino únicamente en información difundida de manera indirecta en redes sociales. A pesar de llevar a cabo algunas protestas en contra del ENES por considerarlo como un instrumento discriminatorio, las mismas no lograron influir en la política dado que los actores se constituyeron únicamente en un colectivo, cuya posición se ubicó al inicio del embudo. En cuanto a los actores cuyas agendas logran introducirse en la toma de decisiones es evidente que los mismos pertenecen a entidades estatales o en su

defecto se han vinculado con instituciones del ejecutivo. La SENESCYT se transforma en la institución rectora con lo cual la misma se vuelve central en la red, por ende los actores directamente vinculados a ella son los que cuentan con mayor influencia en las acciones que se emprenden en torno a las decisiones (*Figura 3. 2.*).

2. La estructura de la red

La estructura de la red, en términos amplios, está conformada por los actores y las respectivas relaciones que se establecen entre ellos “la parte operativa de cualquier red es esa combinación de actores y sus relaciones que definen conjuntamente las distintas posiciones en una estructura social y la manera en que estas posiciones interactúan entre sí” (Knoke 1993, 165). Es así que la estructura de la red puede reflejar las coaliciones, los acuerdos y las controversias que se presentan en la red tomando en cuenta estas relaciones lo cual permite otorgar ciertas características específicas en cada estructura en función específicamente de estos patrones de vínculos entre quienes conforman la red. Para un estudio formal de estas relaciones la teoría de grafos permite analizar las propiedades de las estructuras sociales a través de su medición (Sanz 2003).

2.1. Estadísticas de la red

Las medidas de la red permiten reconocer cómo las relaciones estructurales determinan estructuras subyacentes como agrupaciones que permiten entender cómo se maneja el poder, que incide en las decisiones, dentro de la red. La Tabla 3. 2 refleja cómo las medidas de la red tienen una representación estadística que permite entender la manera en la cual las relaciones estructurales determinan el comportamiento de la red.

Tabla 3. 2. Medidas de la red

Medida	Interpretación estadística	Interpretación en ARS
Densidad	La densidad de una red es la proporción de lazos existentes comparado a los lazos posibles.	La densidad hace posible medir las áreas más o menos ligadas o enlazadas de la red, y detectar el vecindario de un nodo dado, como los grupos y “clústers”, los cuales son reconocidos por su cohesión de acuerdo con la proporción de relaciones entre los nodos.
Centralidad	La centralidad de grado es la más simple y cerca de la intuición, ella privilegia el punto de vista local y mide la actividad o la capacidad de comunicación o intercambio de cada nodo dentro de la red, no tomando en cuenta su capacidad a controlar estas comunicaciones. El grado de un nodo es útil como índice de su potencial de comunicación.	Mide los efectos de la posición de un actor. Los individuos centrales ocupan una posición privilegiada en los intercambios, en particular por comparación a aquéllos que son rechazados a la periferia, ellos son los nodos más significativos de la red y es razonable pensar que esto se traduce en términos de poder
Intermediación	La intermediación es la frecuencia con la cual un nodo (o actor) se encuentra entre un par de otros nodos	Podemos también pensar que un individuo del todo más central si depende menos de los otros en la

	en el camino más corto o geodésica conectando a ellos. Un nodo cuyo lugar se encuentra en el camino de comunicación entre otros nodos exhibe un potencial de control de su comunicación.	comunicación con el conjunto de la red, en otras palabras que no necesita de relé para transmitir sus mensajes. Desde este punto de vista, un nodo es central en la medida que es independiente; independencia y control aparecen aquí como sinónimos. Para dar cuenta de este hecho dos medidas de centralidad son posible, la intermediación y la proximidad.
Autoridad		La autoridad se relaciona con el número de enlaces entre un conjunto delimitado de <i>issues</i> , lo cual vincula a los actores sobre un tema, determinando el valor de esta información
Prestigio	Cuantifica el rango que un actor en particular posee en un conjunto de actores	Conocido también como <i>status</i> muestra la propiedad de un actor de generar lazos, a pesar de que no sean producidos por él.

Fuente: Adaptado de Polanco (2006)

2.1.1. Densidad

La red de formulación presenta una densidad de 10,2% mientras que la medida de densidad en la red de implementación es de 8,9%; esto implica que de todas las relaciones posibles en la red apenas un pequeño porcentaje se concretaron. Una baja densidad implica en este caso la existencia de diversas ideas programáticas alrededor de las cuales confluyen diversos actores, es decir que no existe un principio único bajo el cual subyace la estructura de la red. A pesar de la baja densidad en ambas redes, en la de formulación los actores se encuentran cohesionados en mayor medida, lo cual implica la existencia de un mayor número de actores alrededor de una idea programática. Sin embargo en la red de implementación esta medida decrece debido a la inclusión de más ideas así como la existencia de un mayor número de sub grupos cohesionados en función de agendas propias.

Adicionalmente, una medida similar dentro de la densidad es el coeficiente *clustering* permite identificar los *clústers* (agrupaciones homogéneas), “se basa en las distancias entre los objetos para ser clasificados, donde se sabe que no hay clases anteriores de objetos. El análisis de *clústers* pretende definir grupos de objetos homogéneos, los cuales son diferentes a los objetos que pertenecen a otros grupos”. Es decir que es la medida en la cual unos actores se relacionan con otros actores, la red de formulación cuenta con un 16,3% mientras que la red

de implementación con 17%, esto implica que de todas las agrupaciones apenas el 17% son homogéneas y pueden catalogarse como *clústers*.

2.1.2. Centralidad

La centralidad de grado permite medir la prominencia de ciertos actores, un actor se considera prominente cuando las relaciones de este actor le dan visibilidad para otros actores de la red (Faust y Wasserman 2013). Es decir, que es una medida de poder en la red ya que implica la actividad del actor en las decisiones. En la Tabla 3. 3., se muestran las diferentes medidas de las redes; en los dos casos la orientación de la política *top-down* se ve manifestada en SENESCYT y SENPLADES, dos entidades estatales que articulan a los diversos actores alrededor de ideas de origen internacional que posteriormente son traducidas en lo nacional, con un sentido similar, como es el caso de la eficiencia la cual en el país se tradujo en evaluación que se regía principalmente por el principio de calidad. Los actores cuya centralidad es alta cuentan con mayor actividad dentro de la red, es decir con una mayor capacidad de materializar sus agendas en instrumentos, si bien ningún actor tiene una centralidad alta (sobre 50%), dentro de la red aquellos con un índice mayor son los más sobresalientes en torno a la toma de decisiones.

En los dos momentos de la red las ideas giran en torno a la categoría de calidad, sin embargo en la de implementación la idea referente a igualdad de oportunidades pierde centralidad y la concepción de bien público desaparece dentro de las ideas articuladoras del sistema de educación superior.

Tabla 3. 3. Centralidad de grado³⁴

Actores	Red de formulación		Red de implementación	
		SENPLADES	34,0%	SENPLADES
	UNESCO	22,6%	UNESCO	19,4%
	CEAACES	18,9%	SENESCYT	17,7%
	CES	15,1%	CEAACES	16,1%
	SENESCYT	11,3%	SNNA	16,1%
	Rene Ramírez	11,3%	Rene Ramírez	16,1%
	SITEAL	9,4%	CES	12,9%
	CIPPEC	9,4%	Rafael Vidal	11,3%
	ILPE	9,4%		
	Rafael Correa	7,5%		

³⁴ Se calcula la centralidad de grado normalizada

Ideas	Red de formulación		Red de implementación	
	Internacionalización	28,3%	Eficiencia	25,8%
	Eficiencia	28,3%	Internacionalización	24,2%
	Expansión	24,5%	Expansión	21,0%
	Gobernanza	24,5%	Gobernanza	21,0%
	Capital Humano	20,8%	Capital Humano	17,7%
	EjeEstrat	20,8%	Calidad	16,1%
	Planificación	18,9%	EjeEstrat	16,1%
	Calidad	18,9%	Planificación	14,5%
	IgualOportu	18,9%	IgualOportu	14,5%
	Bien Público	13,2%	Meritocracia	12,9%
SociConoc	11,3%	SociConoc	9,7%	

La centralización de la red se basa en el grado de todos los actores de la red, determina “cuán centralizado es el grado del conjunto de actores” (Faust y Wasserman 2013, 202), en este caso la red. Para la red de formulación la centralización es de 24,5%, mientras que para la de implementación es de 30,6%; al ser una medida de dispersión el resultado muestra que SENPLADES al ser el actor central interactúa en mayor medida con los otros actores en el proceso de implementación, es decir que en este momento esta institución tiene mayor poder dentro de la red.

2.1.3. Intermediación

La centralidad de intermediación nos da información referente a aquellos actores que pueden ejercer algún tipo de control sobre las interacciones entre otros actores. La *Tabla 3. 4.* nos muestra los actores con el índice más alto en la red, es decir que estos actores son considerados como *punte* dentro de la red, la información nos muestra evidencia de la necesidad de institucionalizar las iniciativas para que formen parte de la agenda de la política de educación superior; SENPLADES y SENESCYT son las instituciones que promueven o limitan las interacciones entre los miembros y también son quienes introducen *issues* dentro de la política. Dentro de la implementación existe una vinculación (a pesar de que es mínima) con la educación media, lo cual no se da en la etapa anterior.

Tabla 3. 4. Centralidad de intermediación

Red de formulación		Red de implementación	
SENPLADES	28,9%	SENPLADES	36,6%
CES	13,6%	SENESCYT	7,8%
UNESCO	4,8%	Rene Ramírez	5,8%
CEAACES	4,0%	CES	5,4%
SENESCYT	1,3%	UNESCO	3,7%

Rene Ramírez	0,9%	CEAACES	2,8%
Guillaume Long	0,9%	Rafael Vidal	2,0%
Rafael Correa	0,8%	SNNA	1,5%
SITEAL	0,7%	MinEduc	1,3%
CIPPEC	0,6%	Alfonso Espinosa	1,2%

La centralización de la intermediación nos indica el nivel general de intermediación de la red que para el caso de la red de implementación (68,7%) es mayor a la formulación (52,4%), esto implica la existencia de un número pequeño de actores que actúan como puentes unos de otros en toda la red, de tal manera que estos pequeños grupos controlan las comunicaciones en la red.

2.1.4. Proximidad

La centralidad de cercanía se basa en “lo cerca que está un actor de todos los demás [...] La idea es que un actor es central si puede interactuar, rápidamente, con los otros” (Faust y Wasserman 2013, 205). Es decir que estos actores no necesitan la intermediación de otros para poder ejercer una acción, puede evidenciarse la existencia de poder autoritario debido a que los recursos transmitidos en la red son legítimos, sea por su posición o por su autoridad. Esta legitimidad hace que los canales de información de los actores son cortos, lo cual implica tener acciones más eficientes, en el sentido de correspondencia con el actor central.

SENPLADES en los dos momentos cuenta con la capacidad de que su agencia sea mantenida a lo largo del proceso debido a su alta proximidad con otros actores dentro de la red (Tabla 3. 5.).

Durante la implementación, dado que la institucionalización de SENESCYT se dio a partir de la LOES 2010, se logra que este actor se consolide como el rector de la política, es decir que las determinaciones que se tomen como institución se ejecuten. Un rol bastante similar cumple René Ramírez quien posiciona ampliamente su agenda durante el proceso de implementación, cuyos roles son centrales en función de su capacidad de evitar el control de otros (Polanco 2006).

Tabla 3. 5. Centralidad de cercanía

Red de formulación		Red de implementación	
SENPLADES	57,6%	SENPLADES	59,0%
CES	42,7%	Rene Ramírez	44,3%
UNESCO	41,4%	SENESCYT	44,0%
Guillaume Long	41,1%	Rafael Vidal	42,5%

Rene Ramírez	40,5%	CES	41,9%
SITEAL	39,8%	Guillaume Long	41,1%
CIPPEC	39,6%	Soledad Seguel	40,0%
ILPE	39,6%	UNESCO	40,0%
PROUNI	38,7%	MCCTH	39,7%
Rafael Correa	37,6%	Alfonso Espinosa	39,5%

El índice de centralización de cercanía para la red de formulación es de 39,3% con una varianza de 0,0039; para la red de implementación el índice es de 43,2% y su varianza de 0,0037. El contar con una varianza pequeña implica un rango pequeño de centralidades de proximidad de los actores, por tanto la red es bastante homogénea en términos de distancias.

2.1.5. Autoridad

La autoridad define el valor de la información que un actor posee dentro de la red, al determinar cuán referenciado es aquel actor por otros en la red. Este mismo análisis puede hacerse con las ideas, se puede entender de mejor manera si se asocia al nivel de autoridad de los actores con la idea de documentos altamente citados (Polanco 2006). Los índices dentro de ambas redes son bajos, es decir que los actores no cuentan con información valiosa (Tabla 3. 6.).

Tabla 3. 6. Autoridad

Red de formulación		Red de implementación	
SENPLADES	4,9%	SENPLADES	5,6%
UNESCO	3,8%	UNESCO	3,2%
CEAACES	3,2%	SENESCYT	2,9%
CES	2,6%	CEAACES	2,7%
SENESCYT	2,0%	Rene Ramírez	2,7%
Rene Ramírez	2,0%	CES	2,2%
SITEAL	1,7%	SNNA	2,2%
CIPPEC	1,7%	Rafael Vidal	1,9%
ILPE	1,7%	CIPPEC	1,5%
Rafael Correa	1,4%	SITEAL	1,5%

2.1.6. Prestigio

Bajo la concepción de prestigio subyace la idea relacionada a un nodo, aún cuya influencia se limite a otro nodo, este segundo puede influir en otros (que a su vez influyen a otros más), entonces el primer nodo en esa cadena es muy influyente (Albany University 2013). Esta

medida captura otros tipos de centralidades, por lo cual se considera una de las más influyentes dentro de la determinación de la centralidad de un actor, en términos globales (Tabla 3. 7.).

Tabla 3. 7. Centralidad de autovector

Red de formulación		Red de implementación	
SENPLADES	100,0%	SENPLADES	100,0%
UNESCO	57,0%	Rene Ramírez	48,5%
Rene Ramírez	40,7%	UNESCO	43,9%
SITEAL	39,9%	SENESCYT	40,2%
CIPPEC	38,2%	SNNA	31,5%
ILPE	38,2%	SITEAL	31,5%
DEMRE	32,7%	Rafael Vidal	30,5%
PROUNI	29,4%	CIPPEC	29,6%
CES	26,9%	ILPE	29,6%
BM	25,8%	CES	26,9%

Este índice demuestra la centralidad de las instituciones y el staff del presidente las dos etapas de la política. La Figura 3. 3. muestra a los actores en función del índice de prestigio, SENPLADES es el actor con el mayor *status* dentro de la red en los dos momentos, esto implica que está indirectamente vinculado con todos los nodos de la red.

Las medidas permiten concluir que la política en sus dos etapas tiene una orientación *top-down* en la cual las instituciones e individuos vinculados al gobierno no únicamente se comunican sino que tienen el poder de controlar dichos canales de comunicación. Por tanto, estos actores no únicamente introducen el problema sino que están a cargo de establecer las alternativas de solución.

En función de esta información se ven diferencias entre la etapa de formulación y la de implementación, ambas cuenta con ideas programáticas similares, sin embargo la segunda deja de lado la idea de igualdad de oportunidades y los actores asociados a ésta. La eficiencia, traducida en términos de meritocracia es la idea programática bajo la cual confluyen actores e instrumentos que estructuran el SNNA, por tanto existe una brecha entre el diseño y la implementación de la política de acuerdo a las diferencias en la estructura de las dos redes.

3. Selección de instrumentos

Desde una mirada funcionalista de los instrumentos y su articulación con la política pública (Lascoumes y Le Gales 2007), la misma se concibe mediante la búsqueda de la resolución de problemas concernientes al respectivo *policy domain* a través del diseño de los diferentes instrumentos que den soluciones a los diferentes problemas. Estas soluciones si bien en un principio se establecían entorno a la búsqueda de la optimización en estricto rigor, las mismas, dadas las limitaciones especialmente respecto a información, pretenden alcanzar soluciones que satisfagan a los problemas. En este sentido la efectividad que se busca en los instrumentos también permite la asociación con la pragmática de la política pública dado que la importancia de estos instrumentos radica en el aporte a la resolución del problema a través de las soluciones. En otras palabras, los instrumentos no se conciben como mecanismos únicamente técnicos:

Un instrumento de política pública constituye un dispositivo técnico como social a la vez, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y los que se relacionan con las representaciones y significados que conlleva. Se trata de un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con la finalidad genérica de llevar un concepto concreto de la relación política/sociedad y sustentado por un concepto de regulación (Lascoumes y Le Gales 2007, 4).

De tal manera, es importante el establecimiento de ciertas caracterizaciones de los instrumentos, tanto en el sentido de sus implicaciones como de su constitución “cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento del control social y las maneras de ejercerlo” (Lascoumes y Le Gales 2007, 3), lo cual hace que la asumida neutralidad de los mismos se vea desmoronada. El instrumento en sí produce efectos que no pueden ser contemplados en el diseño inicial en función de las limitaciones en cuanto a las predicciones de la implementación que pueden llevarse a cabo, a pesar de este aspecto es clave la determinación adecuada de los instrumentos en función del entorno, el problema, los actores, en sí el contexto en el cual el mismo se elabora.

El diseño de un instrumento da cuenta del diseño de la política en las diferentes *etapas* de su proceso en función de ser concebido como un producto final, el cual para su elaboración depende de decisiones anteriores que lo condicionan, es decir que en su elaboración está contemplada la definición del problema, la selección entre las alternativas, la configuración de los actores, lo cual implica que la carga cognitiva de la política se refleja a su vez en los instrumentos. En este contexto se expresa una relación que no es estrictamente lineal ni

simbiótica sino que contribuye desde el ámbito explicativo al análisis de políticas públicas (Tabla 3. 8.)

Adicionalmente los instrumentos constituyen “resultados de las elecciones realizadas para influenciar el comportamiento, y algunas veces los arreglos institucionales, de los objetivos de política” (Bressers y O’toole 1998, 223). Esta perspectiva introduce el tema de redes de política al análisis, estableciendo una tipología específica de redes que interconecta con la elección de distintos tipos de instrumentos. Es así que en un sentido estricto, la red “denota el patrón de relación entre una autoridad gubernamental (como una agencia o ministerio), por una parte, y el conjunto de actores – el << grupo objetivo>> - hacia el que los esfuerzos de política de la autoridad gubernamental se dirigen, por la otra” (Bressers y O’toole 1998, 215).

Tabla 3. 8. Selección de instrumentos en un contexto de redes

Tipo de red	Criterios de elección de instrumentos	Tipo de instrumento
Cohesión e interconexión fuerte	Pragmáticos Interconectados	Instrumentos de apoyo (investigación, información, subsidios)
Cohesión fuerte e interconexión débil	Retorno de la inversión Incentivos positivos	Instrumentos tecnológicos (en relación incentivos a los precios)
Cohesión e interconexión débil	Comportamiento y reacción del gobierno	Sistemas de licencia (necesitan implementación individualizada)
Cohesión débil e interconexión fuerte	Técnicamente óptimos	Arreglos bi/multilaterales

Fuente: Adaptado de Bressers y O’toole (1998)

Es así que la visión respecto a los instrumentos, sea desde el enfoque de redes o desde el funcionalista representa al instrumento dentro de un diseño institucional.

Los instrumentos realmente son instituciones, ya que determinan en parte la forma en que los actores van a comportarse; crean incertidumbres sobre los efectos de la balanza de poder; eventualmente privilegian determinados actores e intereses mientras excluyen a otros; restringen los actores mientras les ofrecen posibilidades; conducen una cierta representación de los problemas. Por tanto, los actores sociales y políticos tienen capacidades para acción que difieren ampliamente de acuerdo con los instrumentos elegidos (Lascoumes y Le Gales 2007, 9).

La búsqueda de la articulación perfecta entre el ámbito de la selección de instrumentos en función de la implementación posterior dota a la instrumentación de una representatividad de

la política pública, es decir concentra diversos aspectos de la misma, es un entramado que incluye a los instrumentos como una parte de la política más no como su todo. Los instrumentos pueden ser analizados desde la visualización de estos en correspondencia con el entorno en el cual se lleva a cabo su elaboración, buscando entender qué hizo que los mismos prevalezcan, qué acciones o ideas promovieron su elección. Es importante el determinar los factores que permiten la elección de instrumentos adecuados a la política en congruencia con la fase de implementación, ya que de esta manera se puede contar con explicaciones más claras acerca de las controversias entorno a los instrumentos y su implementación.

En conclusión, vinculado a la implementación, los instrumentos de política proporcionan la sustancia o el contenido de lo que estaba previsto en la etapa de formulación y decidido después en la etapa de toma de decisiones del proceso político (Howlett 2011 en Howlett y Giest 2013, 22). Los instrumentos por sí solos no explican nada sino que sirve como una herramienta para rastrear desde diferentes perspectivas las relaciones que conforman tanto los individuos, los grupos como las instituciones alrededor de ellos.

Las estadísticas de la red de implementación constituyen en su conjunto características de la red, que se agrupan en dos categorías principales: la cohesión y la interconexión. La primera hace referencia al ámbito cultural, es decir cómo los actores se agrupan con los objetivos de la política en términos de filiación. La interconexión por su parte caracteriza al ámbito estructural de las relaciones y permite establecer la intensidad de las relaciones entre los actores. La cohesión de la red es baja, debido principalmente a que existen diversas ideas programáticas alrededor de la política que no logran agruparse en un objetivo único. La interconexión está dada por los tres indicadores (Tabla 3. 9.) que muestran un nivel moderado-alto en términos de comunicación entre los miembros de la red, es decir que existen flujos adecuados de comunicación entre los actores. Bajo el supuesto que los instrumentos que se seleccionan lo hacen en función de mantener el equilibrio de poder dentro de la red y dado que el poder se ha centralizado en el gobierno desde la etapa de formulación, el ENES se presenta como un instrumento que busca mantener la misma configuración *top-down* en la fase de implementación.

Tabla 3. 9. Características red implementación

Cohesión	Densidad	8,9%
	Centralización	30,6%
Interconexión	Intermediación	68,7%
	Proximidad	43,2%

3.1. Estructura de la red y características de los instrumentos

Bajo el supuesto mencionado anteriormente la estructura incide en las características de los instrumentos que se seleccionan. La red cuenta con una cohesión débil y una interconexión fuerte, por tanto estas características constituyen variables independientes que influyen sobre ciertas variables dependientes, que en este caso son las características de los instrumentos.

3.1.1. Normatividad

Al existir una cohesión débil, es necesario apelar a la legitimidad del gobierno para controlar las actividades dentro de la red dado que no existe empatía ni definición de un objetivo único o un set de objetivos estrictamente limitados. Es decir, que no existe una idea programática, esto implica que no existe ninguna idea que esté indirectamente ligada a todos los actores de la red, a pesar de que existen casos como la idea de eficiencia (61,3%) que cuenta con un alto prestigio, ninguna alcanza un nivel máximo. Al existir una baja conexión entre el gobierno y el grupo objetivo, los estudiantes que rinden el ENES y las IES, la necesidad de apelación hacia un instrumento normativo es alta. Esto se demuestra en la inclusión del SNNA dentro de la LOES de 2010, la existencia de normativas específicas para este subsistema y la obligatoriedad (en sus inicios) de la rendición del examen.

3.1.2. Proporcionalidad

La proporcionalidad implica si el instrumento considera características individuales de la población objetivo o si su consideración es general, es decir la diferenciación en la aplicación del instrumento. Al existir una interconexión fuerte y una cohesión débil se cumple solo una condición (relacionada con la interconexión) para la elección de un instrumento general. Esto se debe en gran medida a que al ser normativo el mismo necesita poco conocimiento por parte de la población objetivo así como un contacto limitado con el gobierno. En el caso de ENES, las características propias del instrumento, es decir su orientación hacia la evaluación de aptitudes, no permiten la participación de agentes externos, requieren una experticia específica que a su vez legitima estas decisiones, y al orientarse al principio de eficiencia debe aplicarse a la población sin considerar características específicas, que desde el punto de vista del instrumento crearía desigualdades entre la población objetivo.

3.1.3. Promoción

La promoción comprende los recursos que se otorgan al grupo objetivo a cambio de obtener cierto comportamiento deseado (Bressers y O'toole 1998). Al existir una interconexión fuerte implica otorgar reconocimientos a la población en la cual se implementa un instrumento. En el caso del ENES, dada la baja cohesión de la red de implementación, se han desarrollado mecanismos que orientan a la premiación del mérito como es el caso del grupo GAR conformado por aquellos que obtienen las notas más altas en el examen. El reconocimiento de becas en función de los resultados individuales de las pruebas también constituye una entrega de recursos, principalmente económicos. Estos mecanismos se dan debido a la alta interconexión entre diversos funcionarios y organismos estatales que permiten generar diferentes mecanismos para el establecimiento de premios en torno al comportamiento deseado.

3.1.4. Libertad de acción y pactos

Al existir una débil cohesión implica que no existen objetivos comunes que se compartan entre los actores de la red, por tanto existen restricciones en cuanto a la libertad de la población objetivo de optar o no por la implementación del instrumento o intervenir en su calibración. El ENES demuestra la restricción de esta libertad en función de la obligatoriedad de su aplicación así como también porque su diseño está determinado por la SENESCYT. Es esta institución la que está a cargo de diseñar, implementar y evaluar los resultados del examen así como asignar. Al existir una interconexión fuerte es también más probable que se opten por instrumentos de carácter bilateral, sin embargo dada la falta de conexión entre el gobierno y la población objetivo, no se toman en cuenta a estos grupos dentro del establecimiento del pacto. Sin embargo, la alta interconexión entre agentes gubernamentales permite que existan mecanismos adicionales en torno al ENES para su implementación, el diseño y la implementación por ejemplo son ejecutadas por una unidad administrativa adjunta a la SENESCYT.

3.1.5. Rol de los *policy makers* en la implementación

Al existir una cohesión débil y adicionalmente cuando el grupo objetivo se opone al instrumento, la implementación está a cargo de instituciones o actores vinculadas estrechamente con la autoridad estatal. El SNNA, con su institucionalización, permite

comprender la importancia de los *policy makers* no únicamente dentro de la etapa de formulación sino también al momento de implementación

4. *Implementation gap e instrumentos*

En función de la estructura de la red y dado el supuesto de selección de instrumentos para el mantenimiento del equilibrio de poder. Es evidente que se apela a un instrumento normativo aplicado de manera general con poca libertad de acción de la población objetivo; tras esta elección subyace la débil cohesión de la red y su fuerte interconexión dentro de una política *top-down*. Las estadísticas de la red demuestran que en el macro nivel (red de formulación) existen diversas ideas programáticas en torno a las categorías de equidad y calidad, sin embargo en un micro nivel (red de implementación) las ideas referidas a equidad pierden centralidad en la red.

Las ideas que articulan la formulación en el ámbito nacional se encuentran equilibradas en torno a las categorías de equidad y calidad, la educación superior como bien público incide en más del 50% de los actores de la red (de manera directa o indirecta). Sin embargo en la red de implementación la proporcionalidad entre equidad y calidad varía, siendo la segunda superior a la primera. La meritocracia tiene vinculación indirecta con más del 40% de los actores de la red. El ENES se configura como el instrumento normativo formulado dentro del principio de igualdad de oportunidades, sin embargo al introducir a la meritocracia, y haciendo uso de un camino inverso evidencia que esta idea nace de un contexto internacional basado en la eficiencia, que claramente constituye una idea referente a calidad.

Los instrumentos a través de sus características en relación con la estructura de la red dan cuenta de procesos de negociación para su selección, en este proceso intervienen actores influyentes con capacidad de prevalecer su agenda a lo largo del proceso. La normatividad del ENES explica que al existir esta brecha así como poca comunicación entre el gobierno y el grupo objetivo es necesario apelar a esta característica para su implementación.

Capítulo 4.

Los resultados a partir de la implementación del ENES

Introducción

Este capítulo busca analizar la selección del instrumento ENES dentro de un contexto de redes de política para explicar el *implementation gap*, por tanto es necesaria la introducción del cuestionamiento de la predictibilidad que tienen las mismas, es decir la capacidad de anticipar ciertos resultados en función de la estructura de las redes de política, lo cual implica en términos generales las configuraciones generadas a partir de los actores y sus relaciones.

Dentro de la caracterización de las redes se toman en cuenta los procesos tanto de formulación como de implementación para explicar la variación de los mismos respecto a sus resultados, en este caso respecto a la selección de instrumentos. En lo que se refiere a la estructura, las características principales de las relaciones que se generan en la red son la interconexión y la cohesión, la primera es una propiedad de tipo estructural que se refiere a la *intensidad* de las interacciones que tienen los actores y la *cohesión* que se relaciona en mayor medida con el ámbito cultural o social la cual se refiere a los objetivos existentes entre los actores que forman parte de la red así como también a la afinidad, entendida en relación con la convergencia que tienen unos actores con otros en función específicamente de los intereses de la red para el proceso de elaboración de la política.

Esta definición de las variables que conforman la estructura permite que las relaciones que se desarrollan entre los actores puedan ser si bien no cuantificadas pero si pueden ser dimensionadas en función de atribuir propiedades específicas a estas relaciones, no a modo de tipología sino a través de establecer particularidades principales a las relaciones para tratar de que las redes puedan ser distinguidas unas de otras. Las redes de política son importantes debido a que existen una compleja gama de actores que se encuentran involucrados en las decisiones políticas así también la incapacidad del gobierno para actuar de manera unilateral ya que depende de los recursos de otros actores sociales.

Adicionalmente, el resultado de la selección de instrumentos es trascendente en función de que si bien los instrumentos inicialmente no dan forma al comportamiento, mediante las implicaciones que estos tienen en las estructuras institucionales, el aprendizaje de los actores y las relaciones entre estos, en un largo plazo se puede evidenciar cómo un cambio de comportamiento tiene como detonante primigenio una selección de instrumentos. La

importancia de la selección de instrumentos radica de acuerdo a Bressers & O'toole (1998), el desarrollo y los resultados de un proceso de políticas en última instancia, pueden cambiar las circunstancias en que ese proceso político opera algunos años más tarde. Pero el hecho es que son, ante todo, las circunstancias actuales las que determinan el resultado de un proceso. En este caso como tal la predictibilidad se limita a asumir la selección de instrumentos como un resultado de política, es decir que un proceso de toma de decisiones puede ser determinado por características propias de la red sin abordar el impacto de la selección de estos instrumentos tanto para la política como para la red.

Al considerar al instrumento como el resultado de una política pública, el entramado tras el cual se encuentra esta elección (actores, relaciones de poder, contexto, entre otros) hace posible la introducción de las redes de política en su análisis. Al existir de manera general diversas aproximaciones a las redes de política, la necesidad de introducir las relaciones entre red y agencia; red y contexto y; red y resultado además de tomar en cuenta la introducción de las ideas programáticas inmersas en la red conlleva el uso de un modelo "híbrido" de análisis que conjugue los elementos mencionados anteriormente.

En general existen variables que determinan de manera general la elección de los instrumentos. Los objetivos implican toda una construcción social entorno al problema y las soluciones alrededor de éste. Los objetivos representan una visión compartida de lo que se pretende alcanzar a través de la implementación de la política pública, es decir que es la manera cómo los actores visualizan los resultados de una determinada política. De acuerdo a Howlett (2005) la capacidad del Estado determina también la elección de instrumentos ya que la información así como los recursos del mismo tienden a hacer prevalecer cierto tipo de instrumentos en detrimento de otros, no en razón de que sean los mejores sino que constituyen los que se ajustan a las necesidades del Estado tanto en referencia a la eficiencia de sus resultados como también en relación con la legitimidad del mismo frente a la sociedad.

Si bien anteriormente ya se ha planteado la existencia de una brecha entre el macro y el micro nivel alrededor de la selección del instrumento, es necesario determinar la incidencia de la misma dentro de los resultados (outputs) para validar la existencia de un *implementation gap*. Con este objetivo, y en función del modelo de análisis, se deben tomar en cuenta los *outputs* generados por la implementación del ENES en términos de equidad o calidad para comprender cómo estas categorías fueron afectadas una vez se produjo la implementación.

Esta afectación debe ser medida en torno a los actores en la red así como también el contexto en la cual esta se establece.

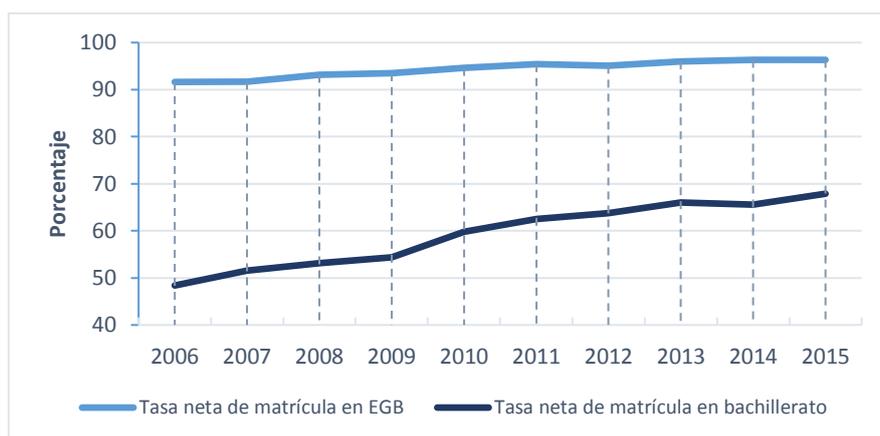
1. *Outputs* a partir de la selección del instrumento

A partir de la selección del instrumento y su implementación se generan diversos resultados propios de la política, dado que el instrumento busca incidir de manera directa en la admisión a las IES su efecto es visible respecto a las variaciones en el acceso. Es necesario tomar en cuenta que las limitaciones respecto a estos resultados se enmarcan en los *outputs*, ya que medir el impacto de la implementación de este instrumento demanda un desarrollo diferente al de esta investigación.

1.1. Implicaciones en el sistema de educación

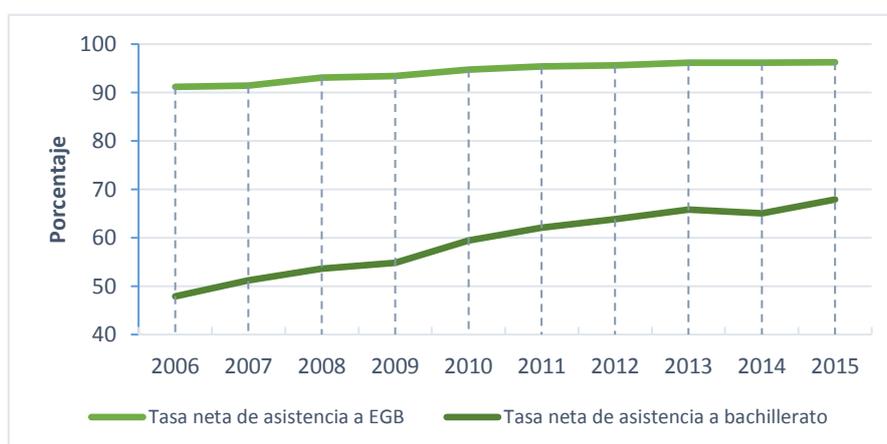
Hablar de acceso a la educación en Ecuador ha correspondido principalmente a la búsqueda del cierre de brechas. A partir del gobierno de Rafael Correa se ha buscado incrementar la cobertura educativa a través de diversas estrategias, sin embargo las mismas se han enfocado en la educación básica, cuyos resultados pueden ser observados en las tasas de matrícula y asistencia en las cuales en el nivel básico ha alcanzado la universalización, sin embargo respecto al bachillerato es evidente que la cobertura en este nivel todavía no alcanza los límites esperados (*Figura 4. 1. y Figura 4. 2.*). Muchas causas corresponden a estas diferencias, principalmente referidas al costo de oportunidad respecto a la permanencia dentro del sistema educativo comparado con el inicio de la vida laboral. A partir de estas cifras iniciales se puede concluir de manera preliminar que los niveles de matrícula en niveles superiores desciende aún más y que por tanto el condicionar a un mecanismo que toma en cuenta las aptitudes como mecanismo de selección y el mérito afectará de manera negativa estas cifras, lo cual implica limitaciones aún mayores en el acceso.

Figura 4. 1. Tasa neta de matrícula



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – INEC

Figura 4. 2. Tasa de asistencia



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – INEC

Si bien no se puede determinar que un solo factor incida en los indicadores que dan cuenta del acceso a la educación superior, es notable el incremento del mismo a partir del año 2008, lo cual puede ser atribuido a la aplicación del principio de gratuidad en la educación superior pública. Así también, es notable la disminución del mismo a partir la implementación del ENES como requisito para acceder a un cupo en las IES públicas (*Figura 4. 3.*). Respecto al decremento de la matrícula es notable el pronunciamiento por parte de SENESCYT respecto a esta disminución, la argumentación radica en que las estadísticas no son exactas debido al diseño de la encuesta, la cual no incluye a aquellas personas que se encuentran vinculadas al SNNA a través de los módulos de nivelación establecidos por la institución. Por tanto, no se busca un ajuste del instrumento sino que se ajustan las estadísticas al incluir en su cálculo a registros administrativos respecto a los estudiantes vinculados a los centros de nivelación.

Figura 4. 3. Tasa bruta de matrícula en educación superior

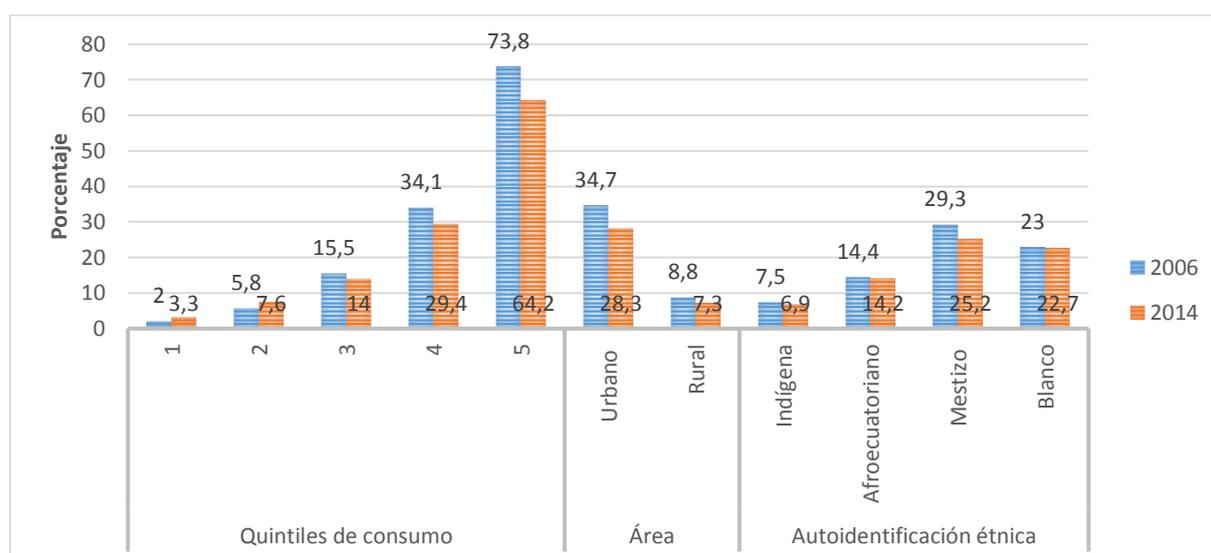


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – INEC

Asumir que la política de democratización del acceso está cumpliendo su objetivo únicamente a través del incremento de la matrícula, a pesar que dicha cifra presenta controversias en torno a su cálculo, es reducir los efectos de la misma:

Para los que deducen del crecimiento del volumen global de la población escolarizada en la enseñanza superior la <<democratización>> del público de las facultades, hay que recordar que este fenómeno morfológico puede encubrir una perpetuación del statu quo o incluso, en ciertos casos, un retroceso de la representación de las clases desfavorecidas tanto como una ampliación de la base social de reclutamiento. El crecimiento de la tasa de escolarización de una clase de edad puede realizarse, en efecto, en beneficio casi exclusivo de las categorías sociales que eran ya las más escolarizadas o, al menos, proporcionalmente al reparto anterior de las desigualdades de escolarización (Bourdieu y Passeron 1996, 276).

Figura 4. 4. Tasa bruta de matrícula en educación superior



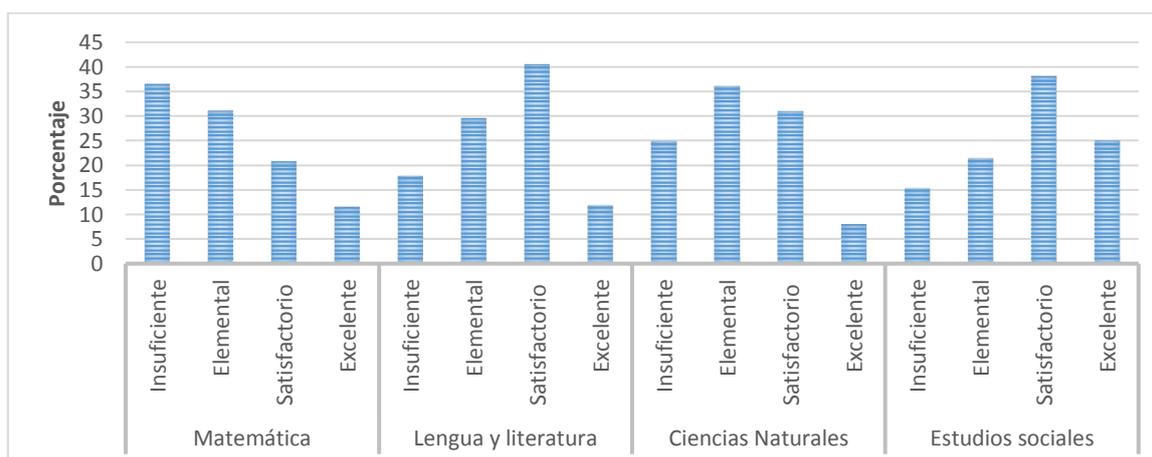
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) – INEC

Al analizar desagregaciones en torno a la matrícula, se visualiza un incremento en el quintil más pobre así como en indígenas y afroecuatorianos, sin embargo estos incrementos no son significativos. La disminución principal y a la cual se le atribuye también el impacto en la tasa global es en el área urbana. Se puede establecer que a pesar de los incrementos en las poblaciones vulnerables, las brechas entre ricos y pobres, áreas urbanas y rurales, y etnias persisten; con lo cual el asumir las condiciones de igualdad de oportunidades o de democratización del acceso en función a las aptitudes resulta inexacto.

1.2. La prevalencia de la calidad a partir de otros elementos

A partir de las estadísticas anteriores, y en función que la incidencia del ENES respecto a la disminución de la matrícula en educación superior no es concluyente, es necesario mostrar nuevos elementos que permitan dar cuenta de cómo el ENES reproduce la desigualdad del sistema educativo a través del privilegio de la calidad sobre el detrimento de la equidad. En primer lugar es necesario partir de la población objetivo a la cual se aplica el examen, los bachilleres, quienes de acuerdo a las pruebas ser bachiller presentan diferencias sustanciales. Si bien estas pruebas son de conocimientos, reflejan las deficiencias en la educación básica y bachillerato en el país, lo cual sumado a la brecha entre educación básica y bachillerato da cuenta de la preparación de los estudiantes frente a las evaluaciones (*Figura 4. 5*).

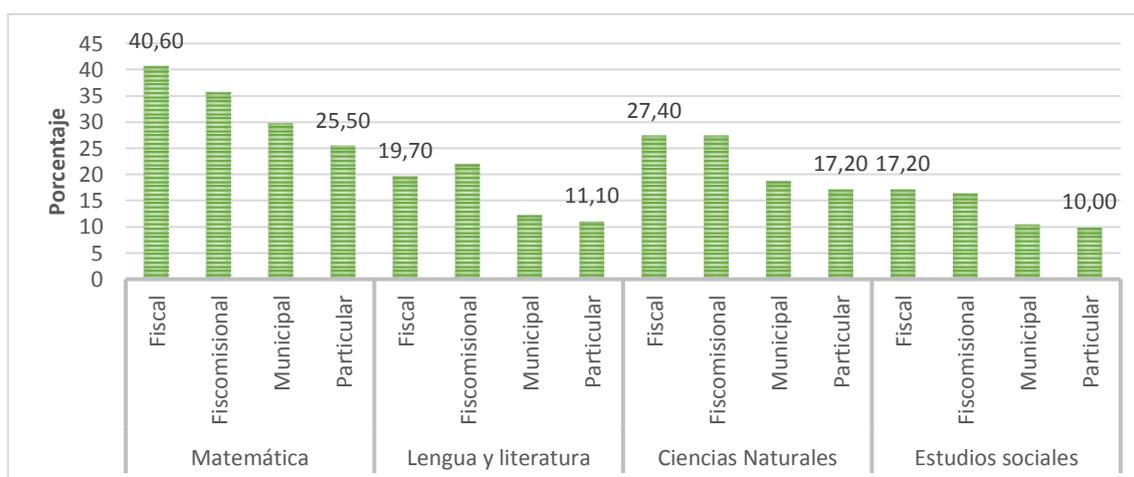
Figura 4. 5. Resultados pruebas Ser Bachiller 2014-2015



Fuente: INEVAL (2015)

Adicional a estas diferencias, y tomando en cuenta que el factor socioeconómico incide en el acceso a niveles superiores de educación, las diferencias entre los sostenimientos, especialmente el fiscal y el particular, son amplias respecto a las evaluaciones. El porcentaje de alumnos evaluados con “insuficiente” en el área de matemática es casi el doble en el sostenimiento fiscal que en el particular (*Figura 4. 6.*). El énfasis debe darse en que con estas diferencias los estudiantes rinden el ENES, que a pesar de no medir conocimientos si refleja áreas como Matemática y Lengua y literatura³⁵.

Figura 4. 6. Resultados pruebas Ser Bachiller 2014-2015 – nivel de logro “Insuficiente”



Fuente: INEVAL (2015)

³⁵ De acuerdo al “Instructivo Enes” la prueba cuenta con tres áreas: aptitud verbal, aptitud numérica y razonamiento abstracto.

Presentando estas diferencias, hablar de una igualdad de condiciones entre los estudiantes es complejo dado que cómo se observa persisten diferencias entre los conocimientos de estudiantes que asisten a colegios fiscales en comparación con aquellos que asisten a instituciones particulares, especialmente en las áreas de Matemática y Lengua y Literatura, cuyos conocimientos repercuten en el ENES.

Basar una política pública que busca democratizar el acceso en una prueba generalmente excede la capacidad tecnológica de las propias pruebas. Una de las principales razones que genera esta brecha entre la formulación de la política y el diseño del instrumento es que la *politics* generalmente busca mejorar la calidad de la educación a través de la utilización de dichas pruebas para alcanzar propósitos para los cuales no fueron diseñados, este es el caso del ENES que corresponde principalmente a la meritocracia que no se asocia a la equidad. Así, por ejemplo, pruebas diseñadas para producir medidas válidas de rendimiento sólo en el agregado de colegios se utilizan para informar y tomar decisiones acerca de los estudiantes en términos individuales. En tales casos, consecuencias graves (tales como la retención en el grado) pueden ser injustamente impuestas a los estudiantes individuales. La situación se complica aún más si los conocimientos que se ponen a prueba y no reflejan ni válidamente miden lo que los estudiantes se les ha enseñado (Hamilton, Stecher y Klein 2002).

Al ser el ENES una prueba diseñada con un fin diferente a sus mecanismos, es decir la orientación meritocrática en la cual se basa en contraposición a la democratización que persigue la política, se generan efectos negativos en la población objetivo. Tomando en cuenta algunos resultados respecto a la prueba, específicamente los relacionados con el ranking en los cuales se da cuenta de los promedios de las instituciones, se recalca la existencia de diferencias en el tipo de sostenimiento. De acuerdo a la información presentada en el año 2013 los resultados del ENES respecto a los colegios mejores puntuados corresponden en un 50% a los particulares (Tabla 4. 1. y Tabla 4. 2.) En el 2014, la mayoría de colegios mejor puntuados en el caso de la Sierra y todos en el caso de la Costa corresponden al sostenimiento fiscal (Tabla 4. 3. y Tabla 4. 4.). De igual manera, los colegios mejor puntuados en su mayoría corresponden a las provincias de Guayas y Pichincha y a las capitales de provincia, por tanto las desigualdades se mantienen y reproducen a través de estas pruebas. Hamilton, Stecher y Klein establecen respecto a una política pública educativa orientada en torno a los resultados de pruebas que:

Es importante tener en cuenta que, si bien una de las razones fundamentales para la rendición de cuentas basada en la prueba es el de mejorar la equidad educativa, no está claro que estas políticas de rendición de cuentas conducen a una mayor igualdad de oportunidades educativas o resultados para los estudiantes de diferentes orígenes. De hecho, algunos observadores han argumentado que los efectos negativos de estas pruebas parecen ser mayores para los estudiantes de bajo rendimiento y escuelas de baja puntuación de lo que son para los estudiantes de alto rendimiento o escuelas de alto rendimiento (2002, 98-99).

Tabla 4. 1. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2013 (Costa)

Provincia	Cantón	Unidad Educativa	Sostenimiento
El Oro	Machala	Unidad Educativa Experimental Naval Jambelí	Fiscal
El Oro	Piñas	8 de Noviembre	Fiscal
Guayas	Guayaquil	Teniente Hugo Ortiz Garcés	Fiscomisional
El Oro	Machala	Héroes Del 41	Fiscomisional
Guayas	Guayaquil	Santa María Mazzarello	Fiscomisional
Guayas	Guayaquil	Liceo Los Andes	Particular
Guayas	Guayaquil	Javier	Particular
Guayas	Daule	Unidad Educativa Bilingüe Torremar	Particular
Guayas	Milagro	Colegio Jhon Dewey	Particular
Guayas	Guayaquil	Santo Domingo de Guzman	Particular

Fuente: Mineduc, Senescyt (2013)

Tabla 4. 2. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2013 (Sierra)

Provincia	Cantón	Unidad Educativa	Sostenimiento
Pichincha	Quito	Sebastián de Benalcázar	Municipal
Pichincha	Quito	Unidad Educativa Municipal Experimental Eugenio Espejo	Municipal
Chimborazo	Riobamba	Unidad Educativa San Felipe Neri	Fiscomisional
Pichincha	Quito	San Francisco	Fiscomisional
Pichincha	Quito	Técnico Salesiano	Fiscomisional
Tungurahua	Ambato	Pio X	Particular
Pichincha	Quito	San Gabriel	Particular
Pichincha	Quito	San Luis Gonzaga	Particular
Imbabura	Ibarra	Oviedo	Particular
Imbabura	Ibarra	Sagrado Corazón de Jesús	Particular

Fuente: Mineduc, Senescyt (2013)

Tabla 4. 3. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2014 (Costa)

Provincia	Cantón	Unidad Educativa	Sostenimiento
Guayas	Daule	Unidad Educativa Bilingüe Torremar	Particular

Guayas	Guayaquil	Javier	Particular
Guayas	Guayaquil	Alemán Humboldt	Particular
Guayas	Guayaquil	Politécnico	Particular
Guayas	Samborondón	Monte Tabor Nazaret	Particular
Manabí	El Carmen	Cristo Rey	Particular
Guayas	Guayaquil	Liceo Los Andes	Particular
Guayas	Guayaquil	Abdón Calderón	Particular
Santa Elena	Santa Elena	Jefferson Salinas	Particular
Guayas	Guayaquil	Asoc. Colegio Americano de Guayaquil	Particular

Fuente: Senescyt (2014)

Tabla 4. 4. Ranking colegios mejor puntuados ENES 2014 (Sierra)

Provincia	Cantón	Unidad Educativa	Sostenimiento
Pichincha	Rumiñahui	Lev Vygotsky	Particular
Pichincha	Quito	Sebastián de Benalcázar	Municipal
Pichincha	Quito	San Gabriel	Particular
Pichincha	Quito	Jezreel	Particular
Imbabura	Ibarra	San Francisco	Fiscomisional
Pichincha	Rumiñahui	Unidad Educativa Ángel Polibio Chávez	Particular
Pichincha	Quito	Martín Cereré	Particular
Pichincha	Quito	Liceo Internacional	Particular
Pichincha	Quito	Hontanar	Particular
Tungurahua	Ambato	Pío X	Particular

Fuente: Senescyt (2014)

2. Las implicaciones de los resultados en la estructura

Al hablar de una relación dialéctica, se hace referencia a un análisis adicional en el cual no únicamente la estructura de la red afecta a los resultados, en este caso la selección del instrumento, sino como a su vez este resultado incide tanto en el contexto como en la misma estructura de la red. Esta noción implica que el resultado, en este caso la selección del ENES afecta diferentes aspectos que condicionan la estructura de la red como la interacción entre los actores a través de la modificación de sus recursos y sus habilidades. Los efectos se plasman en el establecimiento de nuevos roles de los actores, lo cual modifica la estructura.

2.1. Interacción entre actores

A partir de la selección del ENES se desarrollan otros instrumentos que buscan institucionalizar aún más el SNNA, como es el caso del reglamento que regula el SNNA, esto permite a su vez la adhesión de nuevas instituciones, como es el caso del INEVAL, dentro de la red. INEVAL dadas sus competencias se encuentra a cargo de la evaluación de la calidad

educativa en los niveles inicial, básica y bachillerato, desarrollando pruebas tanto para estudiantes como para profesores para de esta manera evaluar el sistema educativo. Hasta el año 2014 SENESCYT estaba encargada de todo el proceso del ENES, es decir su elaboración, implementación, análisis y resultados, sin embargo a partir del año 2014 la elaboración del examen se delega a INEVAL. Este mecanismo puede considerarse una alternativa para eliminar la distancia existente entre las lógicas de los diferentes niveles educativos, debido a que dentro de la educación básica y bachillerato la idea programática principal de la política pública se ha orientado hacia la categoría de equidad, se han establecido estrategias que buscan incrementar el acceso a educación básica y bachillerato (Figura 4. 1 y Figura 4. 2). Por su parte, la política pública en torno a la educación superior, como lo demuestran el análisis del capítulo anterior, se vincula prioritariamente con la categoría de la calidad.

Con la introducción del ENES también se puede establecer ciertas modificaciones estructurales en los actores, específicamente relacionados con los roles que desempeñan dentro de la red. Un claro ejemplo dentro del ENES es el apareamiento de los centros de preparación para el examen, dichos centros previo a la implementación del examen se encontraban principalmente vinculados con IES con sistemas de admisión propios, en los cuales se habían establecido mecanismos similares al ENES, cuyos contenidos eran diferenciados de acuerdo a criterios propios de las IES así como también en función de la carrera a la cual se buscaba acceder. A partir del establecimiento de un examen homologado para el ingreso a las IES públicas, dichos centros se insertan en la red como actores vinculados con los bachilleres, sin embargo esto no implica su orientación hacia la categoría de equidad sino más bien hacia la de calidad a través de la idea de eficiencia y mérito. Cada uno de estos centros se posiciona en un ranking a través de la determinación de cuántos estudiantes logran acceder a los puntajes más altos (grupo GAR), por tanto estos centros introducen desigualdades entre los bachilleres al condicionar su acceso a ellos a través del dinero. No existe regulación alguna que ejerza injerencia sobre el funcionamiento de dichos centros, por tanto los costos y las condiciones en las cuales operan se determinan de manera unilateral.

Adicionalmente, algunos actores asumen nuevos roles en base a los resultados y a la integración de nuevos elementos en la red. Tal es así que instituciones como FLACSO que inicialmente se vincula con la categoría de calidad a través de diversas publicaciones relacionadas con los cambios en torno a las evaluaciones llevadas a cabo por el CEAACES y

sus impactos positivos en el sistema de educación superior. Sin embargo, a partir de los primeros resultados del ENES y a partir de las controversias suscitadas alrededor del mismo, diversas IES tanto públicas como privadas a través de representantes y profesores conforman un bloque que presenta un manifiesto a través del cual se expone una perspectiva crítica respecto al SNNA. Este documento expone la necesidad del acceso universal a partir de la reforma universitaria llevada a cabo en Ecuador, se supone la transición entre equidad y calidad en función de etapas, en la cual la primera se debería enfocar hacia el incremento de la matrícula universitaria en el país dado el proceso elitista que históricamente se ha desarrollado en este sector.

Para el establecimiento de estas afirmaciones, la comunidad académica se basa en planteamientos sustentados en investigaciones similares de experiencias de otros países como Chile y Estados Unidos, cuyos altos estándares académicos, a nivel regional y mundial, han posicionado diversos mecanismos dentro de la educación superior. Tal es el caso de los exámenes de admisión y su importancia dentro del sistema, la cual ha sido cuestionada en los últimos años a partir de los efectos negativos que se han identificado en términos de equidad. Dichos argumentos se sustentan principalmente en que las aptitudes no son innatas al estudiante sino que se encuentran en estrecha relación con los contextos sociales en los que se desarrolla el individuo, por tanto al introducir evaluaciones alrededor de las aptitudes se está generando una reproducción de las desigualdades estructurales vigentes.

2.2. Aprendizajes estratégicos

Respecto a los aprendizajes estratégicos de los actores, es necesario mencionar que el instrumento genera una toma de decisiones incremental, en función de la claridad en sus medios (el ENES) y la ambigüedad de sus objetivos que se debaten entre la equidad y la calidad, a pesar de que la segunda como se ha evidenciado es ampliamente superior a la primera. Por tanto mientras se ha implementado el instrumento han existido diversos aprendizajes en los actores dentro de la red.

Uno de los aprendizajes centrales se encuentra alrededor de la obligatoriedad del ENES, inicialmente se utiliza como un examen obligatorio para todos los bachilleres del país, con el fin principal de introducir el criterio meritocrático y de calidad en las instituciones de educación media así como conocer el desempeño del bachillerato ecuatoriano. Sin embargo dado que el resultado del mismo se utiliza para IES públicas, en 2014 MINEDUC y SENESCYT firman un acuerdo interinstitucional en el cual se especifica que el ENES ya no

constituye un requisito indispensable para obtener el título de bachiller. Esto a su vez hace que los estudiantes de colegios particulares disminuyan su vinculación con el instrumento debido a que se orientan principalmente a universidades particulares con sistemas de admisión propios. Actualmente, se busca la unificación de los exámenes Ser Bachiller (conocimientos) y ENES (aptitudes) dentro de uno solo, lo cual generaría nuevamente un mecanismo de normatividad, considerando la obligatoriedad del mismo en su implementación.

En torno a los aprendizajes estratégicos de actores institucionales, los mismos se basan en los nuevos recursos generados a partir de la implementación de la LOES en 2010. El CES se posiciona como la institución coordinadora de las IES, por tanto sus miembros adquieren poder en función de que el consejo se conforma por académicos, los cuales emiten pronunciamientos que influyen en la administración de la universidad ecuatoriana. Sin embargo, a pesar de su alineación al gobierno, algunos miembros emiten un pronunciamiento respecto al SNNA.

Demandamos una evaluación y debate nacional sobre el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, gestionado por la SENESCYT, el cual regula el acceso a carreras de tercer nivel así como a los niveles técnico y tecnológico superior y sus equivalentes, que forman parte de la oferta académica de las universidades, escuelas politécnicas, institutos y conservatorios superiores públicos del Ecuador. Este debate es necesario para introducir los correctivos que fueren necesarios a efectos de mejorar el proceso de democratización con calidad de la educación superior (Reinoso, y otros 2015).

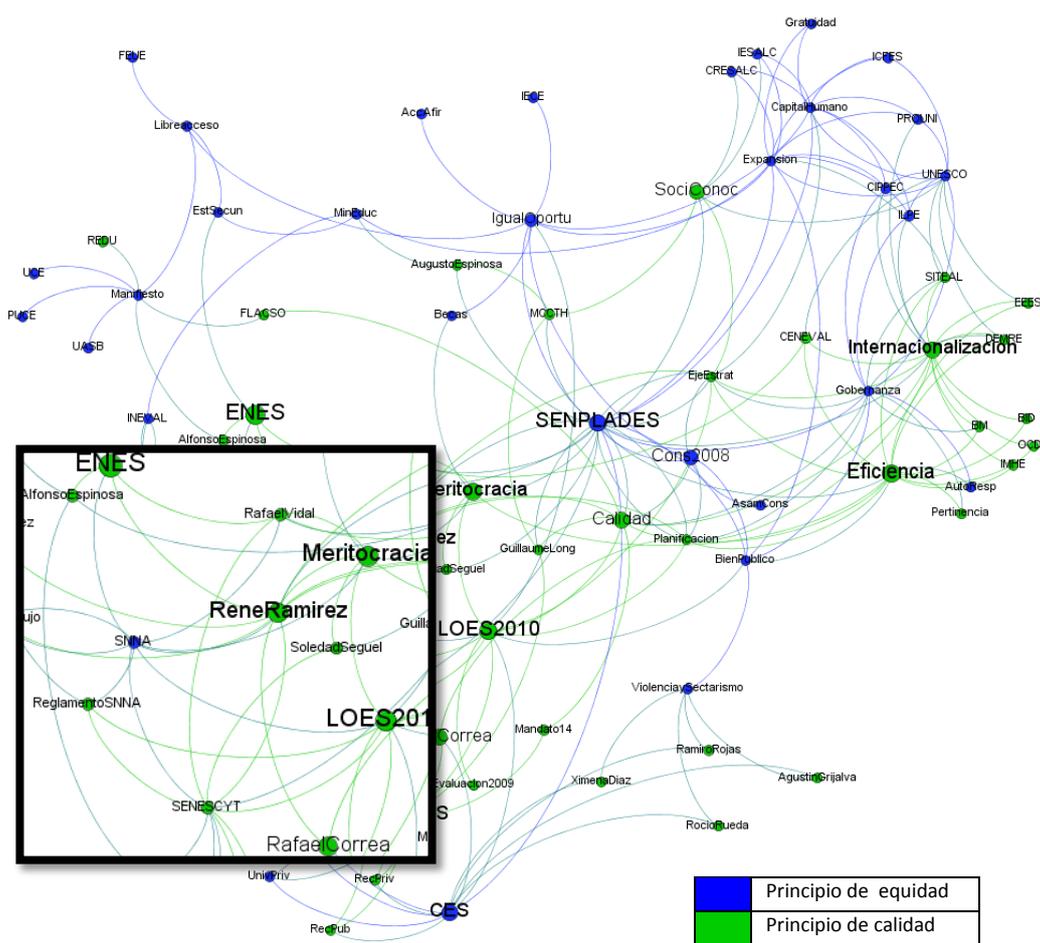
Este comunicado presenta la inconformidad respecto al SNNA por parte de actores inicialmente alineados con la propuesta estatal, se considera un aprendizaje estratégico ya que el pronunciamiento se basa en los resultados que las reformas al sistema de educación superior han originado, principalmente respecto a la autonomía universitaria.

Respecto a la población objetivo, los estudiantes generalmente rinden la prueba más de una vez, debido a que buscan obtener un puntaje mayor para acceder a la carrera de su preferencia. Los estudiantes que forman parte del grupo GAR en su mayoría han tomado curso de preparación adicionales en institutos privados, lo cual mantiene vigente las distinciones socioeconómicas generadas por el sistema y que premian no necesariamente las aptitudes sino el tiempo de preparación en estos cursos, lo cual a su vez se condiciona por la inversión de la familia en los mismos. De tal manera, a partir de la experiencia propia de los bachilleres se han adoptado diversos mecanismos que han permitido que actores que no se

habían considerado en la política se introduzcan, como un efecto exógeno que no corresponde al objetivo de democratización.

Finalmente, SENESCYT al ser en encargado del SNNA cuenta con la información de los procesos que se llevan a cabo, dicha información no se encuentra a libre disponibilidad de la ciudadanía en general, tal como otra información pública, lo cual genera grandes limitaciones respecto a la investigación y debate académico respecto a posibles modificaciones que se puedan introducir en el instrumento, dejando este tipo de cambios sujetos al criterio de actores estatales únicamente.

Figura 4. 7. Red resultados-categorizada por principio



A partir de las nuevas interacciones entre los actores así como los aprendizajes estratégicos se genera una nueva estructura dentro de la red de implementación, que sumado al carácter incremental de la toma de decisiones y la orientación *top-down* de la política, posiciona a nuevos actores siempre que estos se encuentren institucionalizados dentro de instituciones públicas, principalmente SENESCYT, que se constituye el actor de paso obligado dentro de la

política. A partir de esta nueva configuración, es evidente que la idea alrededor de la meritocracia es la que rige el SNNA, tomando en cuenta su asociación hacia la eficiencia y por ende la vinculación de esta con la categoría de calidad se refuerza el detrimento respecto a la igualdad de oportunidades con la que inicialmente se postula el ENES (*Figura 4. 7.*).

3. Las implicaciones de los resultados en el contexto

El contexto ideacional a partir de los resultados se ha refuerza en torno a una idea programática central que es la meritocracia, la cual se traduce en el contexto de la política en función de la eficiencia que principalmente responde a la categoría de calidad. Por tanto a partir de la implementación del ENES el contexto ideacional en el cual se enmarca la implementación no varía, sino que por el contrario se institucionaliza alrededor de los actores estatales.

Dadas las controversias en cuanto a la eficiencia, en términos de equidad, del ENES como instrumento dentro del SNNA una de las principales estrategias es la implementación de políticas de cuotas a los grupos que han sido históricamente excluidos, esto refuerza únicamente una política de no discriminación más que una de democratización lo cual se vincula con el *trilema* de la igualdad de oportunidades (Fishkin 1983) dentro del cual es necesario tomar en cuenta no únicamente al mérito sino a la igualdad equitativa y a la autonomía de la familia como principios dentro de la política pública. Al no ser posible considerar los tres de manera simultánea es necesario priorizar dos, en el caso se ha combinado al mérito y a la autonomía de la familia, con lo cual no se toma en cuenta la necesidad de una igualdad equitativa, limitándola a mecanismos de discriminación positiva.

En torno a los resultados que cuestionan la realidad de la democratización en el acceso, la respuesta por parte de SENESCYT se ha basado principalmente en el ámbito de la gratuidad, tomando a esta como el elemento que permite mediar entre la dicotomía existente entre equidad y calidad:

[...] no es posible analizar la política de acceso a través de la dicotomía entre excelencia y equidad sin analizar el contexto de la gratuidad como proceso de cambio estructural. Este dilema analizado de forma absoluta, junto con la examinación de la selectividad de manera lineal, implica reducir el análisis ya que el ingreso incondicionado no se traduce siempre en acceso real al conocimiento; así como tampoco resuelve el problema de la permanencia y el egreso con éxito de los estudiantes de distintos orígenes sociales, debido a que sin gratuidad

los costos asociados de sostenerse en el sistema educativo serían muy altos para los hogares más pobres. (Araujo 2016, 135-136)

Sin embargo, la gratuidad por sí sola no logra superar otras “desigualdades asociadas al origen social: diferencias cognitiva, valorativa y cultural que el ambiente social y familiar impone a los más jóvenes [...] El componente cultural de origen es, a menudo, mucho más poderoso que el estrictamente económico como determinante de las diferencias de éxito escolar y social” (Puyol 2001, 128).

El contexto institucional a partir de la implementación no ha variado debido a la vigencia de la Constitución y de la LOES, esta última que ha servido como eje articulador del sistema de educación superior. Sin embargo a partir de esta normativa se han desarrollado otras subordinadas para diferentes tipos de iniciativas; estos reglamentos responden a la idea central de meritocracia. En cuanto al acceso los resultados han generado que existan diversos pronunciamientos y se busque retomar ideas anteriores como es el caso del acceso universal, sin embargo dichas ideas no han logrado anclarse dentro de instituciones centrales, por lo tanto no han logrado introducirse en la agenda pública para reformar tanto el SNNA como el ENES. Si bien normativamente el SNNA se encuentra dentro del principio de igualdad de oportunidades en la LOES, en el análisis se ha demostrado que al momento de operativizar el instrumento central del sistema las ideas relacionadas con la equidad se pierden durante la transición entre la formulación y la implementación. Dentro del reglamento del SNNA, a partir de la reforma realizada en 2014, se atribuye la rectoría exclusiva del sistema en los ámbitos de diseño, implementación, administración y coordinación a la SENESCYT, la cual ha definido principios, políticas y líneas estratégicas (Tabla 4. 5.).

Tabla 4. 5. Principios, políticas y líneas estratégicas SNNA

Principio de la LOES	Políticas	Líneas estratégicas
Igualdad de oportunidades y democratización	Garantizar un proceso democrático e incluyente en el acceso al sistema de educación superior	Generar procesos de capacitación a los estudiantes para las evaluaciones (ENES y Ser Bachiller) que permitan el acceso a la educación superior pública.
		Realizar estudios sobre los resultados e instrumentos de evaluación para que se implementen mecanismos de mejora continua de estos.
		Ampliar la política de cuotas al acceso a la educación superior de grupos históricamente excluidos.
		Trabajar conjuntamente con las IES para incrementar los cupos disponibles para la educación superior tanto en Institutos como en Universidades.
		Aumentar la cobertura de la educación superior de acuerdo con las necesidades de desarrollo territorial

Contribuir a la permanencia de los estudiantes en el sistema para asegurar la culminación exitosa de los procesos formativos en educación superior	Fortalecer y monitorear el sistema de becas nacionales y créditos educativos priorizando a grupos vulnerables e históricamente excluidos.
	Acompañar a las IES en el diseño de sistemas de apoyo académico y bienestar estudiantil para fomentar la permanencia y culminación exitosa de sus estudios.
	Fomentar el ejercicio de los derechos estudiantiles en el sistema de educación superior como la gratuidad, igualdad de género, integridad física, interculturalidad, asociación.
	Definir procesos específicos de ingreso para carreras y programas de las diferentes disciplinas artísticas.

Fuente: Araujo (2016, 138)

Uno de los cambios claves en torno al contexto y dadas las particulares del sector analizado es su repercusión en el ámbito laboral, al introducir la idea de mérito como eje articulador del sistema de educación superior, se crean mecanismos adicionales que buscan reproducir esta misma concepción. El caso de la creación del escalafón docente, la asignación de recursos en base a parámetros de eficiencia en las IES y principalmente la asociación que se hace en cuanto a la vinculación laboral al sector público. Sin embargo en esta diseminación de la meritocracia, se deja de lado que, de manera general, los individuos que ocupan los puestos más altos en base al mérito cuentan con características similares en cuanto a su contexto económico y social, con lo cual simplemente se legitima estas desigualdades.

4. El *implementation gap* en función de los resultados

Si bien el ciclo de política es principalmente un esquema que permite entender diferentes elementos del proceso, la identificación de *etapas* dentro de una política permiten analizarla, dentro del diseño tanto la formulación como la implementación son dos procesos que desde el punto de vista teórico se encuentran alineados. Sin embargo la falta de coherencia, establecida principalmente entorno a las ideas programáticas que priman cada proceso permite entender cómo se origina el *implementation gap*. Entendiéndose esta brecha como la diferencia entre las ideas programáticas con las cuales se formula una política y las que se operativizan en el proceso de implementación. Dicha operativización puede ser visualizada a través de los instrumentos que constituyen el punto intermedio de estas dos *etapas*, en el cual se plasman las ideas establecidas en el contexto ideacional e institucional del diseño. La selección de instrumentos analizada a partir de un enfoque de redes de política permite visualizar a los actores e ideas que se involucran en los distintos momentos, cuyo contraste permite entender las diferencias entre las expectativas y los resultados que generan las políticas (*implementation gap*).

A partir de los resultados presentados en función de la implementación del ENES, se evidencia un error en la implementación debido a que la política busca democratizar el acceso a la educación, sin embargo los efectos sobre la población objetivo no se relacionan con la categoría de equidad. Esto se debe a que las ideas que rodean al diseño de la política se enmarcan dentro de las categorías de equidad y calidad, sin embargo dentro del instrumento las ideas relacionadas con la equidad, como es el caso de la igualdad de oportunidades, no logran introducirse en el ENES sino que es el mérito (asociado a calidad) lo cual orienta las características del examen.

Si bien dentro de la LOES se establece tanto al SNNA como al ENES dentro del principio de igualdad de oportunidades, esta igualdad es meramente formal, más apegada a un principio de no discriminación, lo cual determina la existencia de una desigualdad en los resultados, en este caso en torno al acceso a la educación superior, para lo cual de acuerdo a Puyol la debe considerarse una “versión ampliada de la igualdad de oportunidades antes de la competición *igualdad equitativa de oportunidades*. El término *equitativo* significa que algunos recursos deben distribuirse de forma desigual para poder lograr al final una efectiva igualdad de opciones” (Puyol 2001, 116). Esto implica que es necesario que las ideas alrededor de la equidad en la educación superior se operativicen en instrumentos, lo cual se ha visto limitado dada la necesidad de institucionalización de las iniciativas dentro de la red para que puedan ser introducidas en la agenda pública, los actores portadores de estas ideas no logran vincularse a instituciones como SENESCYT o SENPLADES, y dada la adhesión de éstas hacia la categoría de calidad, no se desarrollan mecanismos adecuados para generar una igualdad equitativa.

Para lograr trasladar equidad dentro de la política pública y por ende la igualdad de oportunidades es “fundamental llenar de contenido tres elementos integrantes de la idea de oportunidad: el agente, los objetivos y los obstáculos” (Puyol 2001, 118). Lo cual implica establecer los beneficiarios de manera específica, delimitar lo que se espera de la política y la relación entre los agentes y los objetivos. Estos tres elementos si bien no garantizan el éxito de una política pueden contribuir a obtener resultados más acorde a lo que se plantea en la política. A partir de ahí, la definición de los objetivos es central dentro del proceso, por tanto la cohesión de la red alrededor de una idea programática necesita ser alta, en el caso del ENES dicha característica en las dos redes (formulación e implementación) es baja, con lo

cual se comprende la multiplicidad de ideas que orientan la política así como la diferencia entre ellas en los dos momentos.

Por tanto, el análisis de redes permite establecer cómo la selección de instrumentos explica la falla de implementación a través de la brecha que se genera entre el diseño y la implementación. Los resultados permiten evidenciar la existencia de una priorización de la calidad sobre la equidad, principalmente la asociación hacia el mérito, que tal como lo demuestran las redes parte de una idea de eficiencia del sistema educativo. El cuestionamiento respecto a la importancia de la eficiencia en el sistema educativo parte de considerar a la educación como un mecanismo para compensar las desigualdades sociales, debido a que la educación refleja las exigencias del sistema económico y social.

Conclusiones

Las conclusiones respecto a los diversos puntos tratados en la investigación pueden estructurarse en torno a tres ejes centrales: el modelo de análisis, los hallazgos inesperados y la validación de la hipótesis. Es importante mencionar que la política de educación superior cuenta con tres escenarios centrales los cuales están divididos por la implementación de la LOES tanto en 2000 como en 2010. Dada la temporalidad de la investigación se evidencia la importancia que el sector tiene para el gobierno actual, lo cual le ha permitido introducir diversas iniciativas gracias a la *policy window* con la cual han contado las iniciativas estatales. En referencia al acceso el SNNA se posiciona como una alternativa válida y legitimada por la autoridad que ejerce la SENESCYT al ser la rectora del sector.

Respecto al modelo de análisis las redes buscan relacionar la estructura de la red, su capacidad para organizarse y su comportamiento. Este análisis se basa en los roles y posiciones asumidos por los actores, los cuales otorgan características específicas a la red en función de las relaciones que establecen dentro de ella. A través de esta mirada estructuralista se pueden visualizar cómo las diferentes conexiones en torno a las ideas ayudan a priorizarlas, la fortaleza de estas conexiones y su cantidad son dos factores determinantes en la definición de los objetivos de la política que pretenden resolver una concepción específica del problema. A partir del establecimiento de un proceso de *mercantilización* de la educación superior previo al cambio de gobierno, la necesidad de intervención del estado en el sector para generar un sistema coordinado por una institución del ejecutivo a través de lo cual se busca generar un nuevo proceso en el cual las ideas internacionales de eficiencia se filtran en el panorama nacional como evaluación y calidad, lo cual articula las acciones alrededor de esta política.

Metodológicamente las redes constituyen una construcción social, con lo cual el investigador necesita definir claramente la metodología a través de la cual identifica los actores y los relaciona entre sí. Basar el análisis en documentos oficiales puede restringir la participación de otros actores cuyas agendas no logran inscribirse en ellos, sin embargo al utilizar entrevistas semi-dirigidas así como artículos de prensa como fuentes complementarias, permite tener una construcción más sólida de la red. Articular los vínculos en función de las ideas que vinculan unos con otros actores permite identificar coaliciones dentro de la red así como aquellos actores centrales dentro de la estructura.

Las ideas subyacen las redes de política en los diferentes procesos debido a que estas reflejan la comprensión del problema de manera predeterminada y a su vez reflejan, a través de su prevalencia, los procesos de negociación inmersos para la determinación de una solución. Alrededor de las ideas programáticas de la red se construyen las diversas coaliciones, con lo cual se ponen en juego las capacidades políticas de los actores para imponer una idea. A través del enfoque de redes es posible observar cómo su transmisión no es un proceso lineal, no se apega a un modelo de elección racional, dado que la información no es suficiente y tampoco los actores son racionales, sino que entran en juego sus intereses, recursos y habilidades para establecer un determinado curso de acción en los diferentes procesos de la política. El ENES concebido inicialmente como mecanismo para la igualdad de oportunidades, en su implementación se transforma en un proceso meritocrático.

Por su parte, el modelo híbrido permite entender las diversas relaciones establecidas entre los actores y cómo estas se delinean en función de un contexto específico. La estructura de la red constituye el elemento más explicativo dentro del modelo, ya que este permite consolidar los elementos del contexto y comprender la naturaleza de determinados resultados. A través del análisis de la estructura es posible determinar las ideas y actores que articulan la red, lo cual a su vez determina roles estructurales dentro del proceso de toma de decisiones que en este caso es la selección del instrumento. A partir de la estructura, y en función del análisis de sus características, es posible determinar una tipología de instrumento a ser seleccionado, lo cual le otorga al análisis de redes sociales cierto rango de predictibilidad.

Una de las limitaciones principales en torno al modelo es que si bien su capacidad descriptiva es amplia, su poder explicativo es limitado respecto a los *outcomes* de los resultados. El modelo híbrido permite entender cómo se llega a un determinado resultado y cómo este reconfigura nuevamente la red, sin embargo respecto a establecer de qué manera estos *outputs* inciden en los *outcomes* de la política se presentan restricciones y se hace necesario el uso de otros elementos para asumir tales relaciones de causalidad, sin que éstas lleguen a ser concluyentes.

Dentro de los hallazgos de la investigación, inicialmente se plantea el rol de los expertos como criterio de validación en la toma de decisiones, sin embargo este criterio pasa a no ser relevante en función que la legitimidad que se adquiere es principalmente normativa, es decir que la LOES dictamina a las instituciones que rigen el sistema de educación superior, con lo cual la red tiene un alto grado de institucionalización. La SENESCYT tiene el papel de

rectora de la política pública y hace uso del conocimiento experto como intermediario para legitimar ciertas estrategias, sin embargo el filtro que se usa, para determinar a qué conocimiento experto, apela discrecionalmente a la *policy*. Esto permite introducir la traducción de intereses (Latour 2009), dentro de la cual se plantea que un tema como el ENES, abordado desde la dicotomía de la calidad y equidad, llega a resolverse en función de cerrar la *caja negra* (clausura de la controversia), lo cual se consigue al institucionalizar el SNNA y el ENES. Esto permite evidencias que bajo las redes se encuentran estructuras de poder que permiten la clausura de una controversia y que permiten el ingreso de actores cuando sus intereses así lo ameritan.

Para producir este cierre, es necesario que el actor con el poder, en este caso la SENESCYT, construya hechos a través de dejarse reclutar por el actor con cierta legitimidad (conocimiento experto); posteriormente se impone la visión del actor con poder legitimada a través de la experticia. A través de estos mecanismos quien inicialmente se muestra débil adquiere fortaleza y se introducen las ideas del actor que no contaba con legitimidad, el cual la adquiere en función del experto pero basado en sus propios intereses.

La hipótesis respecto a si la selección del instrumento explica la falla de implementación se confirma, dado que el instrumento constituye el punto medio en el cual se puede establecer las diferencias entre los objetivos de la política y sus mecanismos de acción. La brecha existente en estos dos procesos (formulación e implementación) se explica a través de la falta de coherencia entre las ideas programáticas con las que se diseña el contexto de la política y aquellas que ingresan en el instrumento. Si bien dentro de la LOES se contempla que la igualdad de oportunidades es el principio bajo el cual se enmarca el acceso a la educación superior, el ENES nos da evidencia clara de la operativización de la meritocracia en el sistema.

El *implementation gap* se puede explicar a través de la selección de instrumentos en función de la falta de coherencia entre los procesos de formulación e implementación. La política de democratización del acceso a la educación superior desde el diseño parte de ideas asociadas a las dos categorías (calidad y equidad), la igualdad de oportunidades constituye el principio bajo el cual la LOES crea y organiza el SNNA, lo cual puede visualizarse en los principios y políticas en el ámbito normativo. Sin embargo existen aspectos que deben ser considerados respecto a este punto.

A pesar de su vigencia y los diversos pronunciamientos respecto a su eficacia, existen diversos cuestionamientos alrededor de las ideas programáticas que diseñan el SNNA y el ENES y las ideas en torno a las cuales se implementa. Si bien la calidad y la equidad no son categorías antagónicas, la dicotomía establecida entre ambas no puede limitarse a priorizar una sobre la otra sino a generar mecanismos que compensen los efectos adversos que generan cada una. El ENES ha sido promocionado desde el ejecutivo como un mecanismo de igualdad de oportunidades, aún en la LOES se contempla de esta manera, sin embargo alrededor del análisis podemos evidenciar que el mismo se basa en el mérito que a su vez proviene de la idea internacional de la eficiencia. Por tanto la vinculación con la equidad se limita principalmente al discurso y a lineamientos normativos más que a la operativización del instrumento.

Es necesaria la introducción de una igualdad equitativa de oportunidades, no de una meramente formal; para lo cual es necesaria una definición clara de los objetivos de la política, dado que si bien el principio apela a la equidad, el ENES se relaciona, por su naturaleza respecto a la evaluación de las aptitudes, con el mérito el cual a su vez se vincula con la eficiencia. Dichas aptitudes se asumen como neutras sin tomar en cuenta que se construyen en un contexto social en el cual las desigualdades económicas y sociales son determinantes. El ENES busca general una igualdad basada en los medios a través de la cual “impide que pueda resolver las verdaderas desigualdades de origen. Una igualdad marginal divide o reparte los medios con igualdad, pero ignora desigualdades relacionadas. Es decir, que mientras que algunos medios necesarios para la competición social son igualados, hay otros que afectan al aprovechamiento de los primeros, que permanecen impunemente desiguales” (Puyol 2001, 133).

A partir del reconocimiento de desigualdades asociadas nace la necesidad de buscar introducir una misma idea programática en torno al acceso para todos los niveles educativos, la brecha existente entre la política de educación y la de educación superior se acrecienta al existir una priorización en torno al acceso para la primera y la necesidad de institucionalizar la calidad de la segunda. Al ser parte de un mismo sistema la correspondencia entre los diferentes niveles en cuanto a perseguir objetivos comunes, que a su vez diseñen mecanismos de intervención similares, permitirá mejorar la participación dentro de la matrícula en educación superior, dado que uno de los mayores problemas radica en que “a educación media no forma una cantidad suficiente de jóvenes con calificaciones mínimas necesarias para acceder a estudios

superiores” (Schwartzman 2014, 207), y dichas falencias no pueden ser cubiertas con procesos de nivelación posteriores a la educación básica y media.

El eje bajo el cual se articula no únicamente el SNNA, sino el sistema de educación superior en sí, es la meritocracia. A la cual se asume como el principio que equilibra la dicotomía entre calidad y equidad garantizando la igualdad de oportunidades basado en las aptitudes así como también la eficiencia del sistema de asignación de cupos. Sin embargo, “la estructura interna del proyecto meritocrático es claramente contradictoria, puesto que cuanto mejor funciona el ascensor social en una generación, más desigualdades finales se producen y más complicado resulta garantizar la igualdad de oportunidades para la siguiente generación [...] es un sistema social que no se sostiene por sí mismo, que necesita de apoyos y apuntalamientos externos en forma de políticas igualitaristas que son, de alguna forma, antimeritocráticas” (Puyol 2007, 174).

Los esfuerzos del actual gobierno alrededor de la educación superior son innegables y se reflejan principalmente en el presupuesto designado al sector y el énfasis que se le ha atribuido en la agenda pública. Sin embargo sus principios se articulan primordialmente hacia la categoría de la calidad, lo cual es eficiente pero inequitativo para un sistema educativo inmerso en un proceso de transformación. Es necesario disminuir las diferencias existentes entre los niveles educativos y articularlos sobre ideas programáticas correspondientes para evitar crear sesgos dentro de uno de los principales mecanismos de movilidad social.

Anexo I

Proceso explicativo ENES

Etapas del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)

A continuación se explican los procesos que cada postulante debe activar en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). Luego se revisa cada una de estas etapas detalladas y sus principales características.



Fuente: SENESCYT (2014)

Glosario

BM. Banco Mundial

bottom-up. Diseño de política pública de abajo hacia arriba (participativo).

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

CENAB. Centro de Nivelación Académica para Bachilleres

CERI. Center for Educational Research and Innovation (programa desarrollado por OECD)

CES. Consejo de Educación Superior

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONEA. Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación

CRESALC. Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe

ENES. Examen Nacional para la Educación Superior

FUNDACYT. Fundación de Ciencia y Tecnología

GAR. Grupo de Alto Rendimiento. Corresponde a los postulantes con el 0,1% de puntaje más alto en cada convocatoria.

garbage can. Modelo decisional traducido como tacho de basura, las soluciones anteceden :

IES. Instituciones de Educación Superior

IMHE. Institutional Management in Higher Education (programa desarrollado por OECD)

implementation gap. Brecha de implementación que determina una falla.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OUI. Organización Universitaria Interamericana

PECAB. Prueba nacional de evaluación de las competencias académicas de los bachilleres

PNBV. Plan Nacional del Buen Vivir

policy making. Proceso de elaboración de política pública.

SENACYT. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

SENESCYT. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SNNA. Sistema Nacional de Nivelación y Admisión

top-down. Diseño de política pública de arriba hacia abajo (jerárquico).

UDUAL. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

UNDO. United Nations Development Organization

Referencias

- Albany University. *Class notes*. 2013.
<http://www.albany.edu/faculty/kretheme/PAD637/ClassNotes/Spring%202013/Summary5.pdf> (último acceso: 17 de mayo de 2016).
- Araujo, Lorena. «El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en el Ecuador.» En *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, de Ramírez (cord.) René, 127-162. Quito: SENESCYT-IESALC, 2016.
- Bennet, Andrew. «Process Tracing and Causal Inference.» En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, de Henry Brady y David Collier, 207-220. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- Bevir, Mark, y David Richards. «Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda.» *Public Administration*, 2009: 3-14.
- Bordieu, Pierre, y Jean-Claude Passeron. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México D.F.: Distribuciones Fontamara, 1996.
- Bressers, Hans, y Laurence O'toole. «The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective.» *Journal of Public Policy*, 18, nº 3 (1998): 213-239.
- Castro, Eduardo, y Karen Vázquez. «La legislación de la educación Superior en América Latina.» En *nforme sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior.*, 79-94. Caracas: IESALC-UNESCO, 2006.
- CEAACES. *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2014.
- Chagues Bonafont, Laura. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- Cobb, Roger, y Charles Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1972.
- Collins, Harry, y Robert Evans. *Rethinking Expertise*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- Cook, Fay Lomax, y Wesley Skogan. *Convergent and divergent voice models of the rise and fall of policy issues*. Protess and McCombs, 1991.
- CRESALC-UNESCO. *Planning and Management for Excellence and Efficiency of Higher Education*. Caracas, 1991.
- de Wit, Hans, Isabel Jaramillo, Jocelyne Gacel-Ávila, y Jane Knight. *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. Washington DC: The World Bank, 2005.

- Elmore, Richard. «Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 251-284. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000b.
- Elmore, Richard. «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 185-250. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000a.
- Espinosa, Betty. «Construcciones de calidad e igualdad de las universidades ecuatorianas.» En *Calidad de la educación superior y género en América Latina*, 174-182. Quito: Red de Educación Superior y Género, 2014.
- Faust, Katherine, y Stanley Wasserman. *Análisis de redes sociales: métodos y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013.
- Fishkin, James. *Justice, equal opportunity and the family*. New Haven: Yale University Press, 1983.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. 2004.
- Goggin, Malcom, Ann Bowman, James Lester, y Laurence O Toole Jr. . *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Scott Foresman/Little, Brown and Company, 1990.
- Gupta, Akhil, Aradhana Sharma , Michael Lipsky, y Charles Wright . *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2014.
- Hamilton, Laura, Brian Stecher, y Stephen Klein. *Making Sense of Test-Based Accountability in Education*. RAND, 2002.
- Hans, Bressers, y Laurence O Toole Jr. «Instrument Selection and Implementation in a Networked Context.» En *Designing Government: From Instruments to Governance*, de Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, 132-153. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- Hecló, Hugh. «Las redes de asuntos y el poder ejecutivo.» En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Luis Aguilar , 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hill, Michael, y Peter Hupe. *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications, 2002.
- Hjern, Benny, y David Porter. «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis.» *Organization studies*, nº 2 (Julio 1981): 211-227.
- Howlett, Michael. «What Is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles.» En *Designing Government: From Instruments to Governance*, de Pearl Eliadis , Margaret Hill y Michael Howlett , 31-50. Canada: McGill-Queen's University Press, 2005.
- Howlett, Michael, y Sarah Giest. «The policy-making process.» En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Scott Frizen , Michael Howlett , M Ramesh y Xun Wu, 17-28. London, New York: Routledge, 2013.

- INEVAL. *Ser Bachiller Ciclo 2014-2015*. 2015.
<http://www.evaluacion.gob.ec/resultados/descarga-de-datos> (último acceso: 11 de Julio de 2016).
- Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. United States: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.
- Kingdon, John. «How Do Issues Get on Public Policy Agendas.» En *Sociology and The Public Agenda*, de William Wilson , 40-50. California: SAGE Publications, 1993.
- Kisby, Ben. «Analysing Policy Networks towards an Ideational Approach.» *Policy Studies* 28, n° 1 (2007): 71-90.
- Knoke , David. «Networks as political glue.» En *Sociology and the public agenda*, de Wilson (Ed.), 164-184. London: SAGE, 1993.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Gales. «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation.» *Governance*, 2007: 1-21.
- Latour, Bruno. «Ciencia en acción.» *Memorias del grupo de estudio CTS*. 2009.
http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1268587872.Memorias_...pdf (último acceso: 25 de Julio de 2016).
- Levy, Daniel. *Higher Education and the State in Latin America. Private challenges to public dominance*. Chicago: University of Chicago Press., 1986.
- . *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. London: The University of Chicago Press, 1986.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Majone, Giandomenico, y Aaron Wildavsky. «La implementación como evolución.» En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, 263-284. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Marsh, David, y Martin Smith. «Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach.» *Political Studies* 48 (2008): 4-21.
- Matland, Richard. «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.» *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5, n° 2 (1995): 145-174.
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MinEduc, SENESCYT. 2013. http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/RUEDA_DE_PRENSA_SENESCYT.pdf (último acceso: 12 de Julio de 2016).
- Monpetit, Éric. «A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Differences between the United States and Canada.» *Journal of Public Policy* 25, n° 3 (2005): 339-366.

- Moreno, Kintia. «Efectos de la meritocracia en el acceso a la educación universitaria ecuatoriana.» *Ecuador Debate*, 2013: 104-126}.
- O'Toole Jr., Laurence. «Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 413-470. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Pareja, Francisco. *La educación superior en Ecuador*. Monografía, Caracas: CRESALC-UNESCO, 1986.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2005.
- Polanco, Xavier. «Análisis de redes: una introducción.» En *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*, de Mario Albornoz y Claudio Alfaraz, 77-110. Buenos Aires: RYCT, 2006.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington de frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Puyol, Ángel. *El discurso de la igualdad*. Barcelona: Crítica, 2001.
- Puyol, Ángel. «Filosofía del mérito.» *Contrastes Revista Internacional de Filosofía*, 2007: 169-187.
- Rama, Claudio. «Introducción.» En *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior.*, 11-18. Caracas: IESALC-UNESCO, 2006.
- Ramírez, René. *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del Buen Vivir*. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2013.
- Reinoso, Ximena, Agustín Grijalva, Rocío Rueda , y Germán Rojas . 31 de Julio de 2015. <http://agustingrijalva.com/wp-content/uploads/2016/07/Acade%CC%81micos-del-CES-al-Pai%CC%81s-2015-07-31.pdf> (último acceso: 13 de Julio de 2016).
- República del Ecuador. «Constitución 1998.» Congreso Nacional, 1998.
- . «Constitución 2008.» Asamblea Constituyente: Aristos, 2008.
- . «Ley Orgánica de Educación Superior - LOES 2000.» 2000.
- . «Ley Orgánica de Educación Superior - LOES 2010.» 2010.
- . «Plan Nacional de Desarrollo.» *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Constuyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES, 2009.
- Roth, André- Noël. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.

- Sabatier, Paul, y Daniel Mazmanian. «La implementación de la política pública: un marco de análisis.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar , 323-372. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Santiago, Paulo, Karine Tremblay , Ester Basri, y Elena Arnal . *Tertiary Education for The Knowledge Society* . OECD, 2008.
- Sanz, Luis. «Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes.» *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 2003: 21-29.
- Scharpf, Fritz. «Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives.» En *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, de Kenneth Hanf y Fritz Scharpf, 345-370. London: Sage, 1978.
- Schwartzman, Simon. «Masificación, equidad y calidad: los retos de la educación superior en Brasil. Análisis del periodo 2009-2013.» En *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*, de José Brunner y Cristóbal Villalobos, 199-248. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 2014.
- Senescyt. 2014. <http://www.elciudadano.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/RUEDA-DE-PRENSA-RESULTADOS-RENE-RAM..pdf> (último acceso: 12 de Julio de 2016).
- SENESCYT. *Guía para el acceso a la educación superior ecuatoriana*. Quito: Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, s.f.
- . «Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.» *Guía para el acceso a la educación superior*. 2014. <http://www.snaa.gob.ec/wp-content/themes/institucion/biblioteca.php> (último acceso: 28 de Julio de 2016).
- SENPLADES. *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina*. Quito, 2008.
- UNESCO. *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: UNESCO, 2005.
- Van Meter, Donald, y Carl Van Horn. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Van Meter, Donald, y Carl Van Horn. «The policy implementation process: A conceptual framework.» *Administration and Society* 6, n° 4 (1975): 445-468.
- Velásquez , Alejandro, y Norman Aguilar . «Manual introductorio al análisis de redes sociales.» 2005.
- Zurita, Gaudencio (Director). «Educación Superior en Iberoamérica. Capítulo Ecuador.» Informe, Guayaquil, 2006.