

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DEL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN ECUADOR, PERÍODO 2008-2013**

**TANIA LIZETH ZABALA PEÑAFIEL**

**FEBRERO 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DEL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN ECUADOR, PERÍODO 2008-2013**

**TANIA LIZETH ZABALA PEÑAFIEL**

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FOUNTAINE**

**LECTORES/AS:**

**BELÉN ALBORNOZ**

**IVÁN NARVAEZ**

**FEBRERO 2015**

## **DEDICATORIA**

A la vida, por tenerme aquí y ahora...

## **AGRADECIMIENTOS**

A Gilberto, Sonia, Anabel y Pablo... por ser y estar...

A Guillaume Fontaine, gracias por los aportes a lo largo de toda esta etapa académica.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	6
INTRODUCCIÓN .....	10
CAPÍTULO I.....	13
LA DISCUSIÓN DEL CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
Caracterización del cambio. ....	17
El aporte del “equilibrio puntuado” al estudio del cambio de políticas públicas .....	23
El análisis del cambio a partir de los instrumentos (Método NATO). ....	28
CAPÍTULO II.....	32
ESTADO DEL ARTE TEMÁTICO .....	32
Nivel Macro.....	32
Nivel Meso. ....	40
Nivel micro.....	43
CAPÍTULO III .....	48
EL CAMBIO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA .	48
Organización.....	50
Autoridad.....	57
Información (Nodalidad). ....	62
Tesoro.....	65
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFIA .....	77

### ÍNDICE DETABLAS

Tabla No. 1.....	37
Tabla No. 2.....	40
Tabla No. 3.....	51
Tabla No. 4.....	67

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1.....	45
Gráfico No. 2.....	69

## RESUMEN

Una de las discusiones fundamentales en torno al análisis del cambio político tiene relación con la necesidad de definir la variable dependiente, pues da paso a la posibilidad de caracterizar el cambio de tal forma que la taxonomía que se emplee, dé cuenta de todos los aspectos y combinaciones posibles para el análisis, tal como lo señala Howlett y Cashore (2007).

Se entiende que cada política es un régimen complejo de medios y fines relacionados, objetivos y configuraciones. En esta medida, los hallazgos de Hall y los tres órdenes del cambio, así como la corriente incremental de Lindblom, proponen la existencia de patrones generales de desarrollo de políticas que si bien no pueden ser identificados, si pueden ser predichos.

El análisis se configura, en función a la necesidad de comprender los patrones que pueden situarse en los cambios paradigmáticos, en términos de Hall; así como los factores incrementales que pueden determinar la dirección de una política pública y la forma cómo estos se interrelacionan en la dinámica política, teniendo en cuenta el análisis de los factores subyacentes a dicha dinámica, así como al modelamiento adecuado que deben recibir.

Las políticas que tienen cierto patrón de permanencia o duración, han tendido a desarrollarse incrementalmente hasta llegar a ser “puntuadas” y dar un giro hacia un nuevo “equilibrio”, luego de lo cual la reconfiguración de éstas, a pesar de tener de distinto contenido, vuelve a integrarlas a un patrón incremental que puede convertirse nuevamente en un patrón familiar. Además la manera en que las instituciones duraderas estructuran la dinámica de políticas, crean los “debe, podría ser y los no debe” en el desarrollo de políticas. (Howlett y Cashore, 2007:pp4). Y finalmente, el análisis se ha enfocado en comprender y explicar cómo interactúan los cambios institucionales en los subsistemas políticos y en qué medida éstos sirven para restringir y facilitar todos los patrones de desarrollo de políticas.

Estos complejos patrones de desarrollo de políticas, se han descubierto en la medida en que, basados en el modelo de “tres órdenes” de Hall, han combinado procesos de cambio presentes en elementos determinados de política. Luego, la operatividad y la medida de la variable dependiente, supera a las caracterizaciones antes señaladas como “paradigmáticas” o “incrementales”.

La caracterización del cambio distingue entre metas abstractas y teóricas/conceptuales de cada contenido específico del programa u objetivos, configuraciones operacionales o calibraciones, seguido de su distinción entre los objetivos o “fines” de la política y los requisitos políticos del momento. Tomando esta distinción de acuerdo al énfasis de Hall, es posible consecuentemente ya no diferenciar tres sino seis niveles de política, elementos de política que están propensos a sufrir alteraciones, perturbaciones y por lo tanto cambios.

Como lo señalan Howlett y Cashore (2009), el estudio del cambio desde esta perspectiva más compleja, permite entender de mejor forma la dinámica de las políticas y cómo cambian o permanecen estables a lo largo de períodos extensos de tiempo.

Todo ello abre la posibilidad de evaluar la dinámica y el desarrollo de una política tomando en consideración la “dirección” del cambio, en lugar del “modo” de cambio; diferenciando las distintas direcciones que las políticas toman a través del tiempo, pero que nunca se desvían demasiado de la situación actual (políticas en equilibrio), de aquellas políticas que se mueven en la misma (nueva) dirección en el tiempo (cambio acumulativo).

Siguiendo esta línea, el análisis de los instrumentos, como variables dependientes del cambio, posibilita su mejor caracterización, y facilita el análisis del cambio de la política de educación superior en el Ecuador, para el período de estudio planteado (de 2008 a 2013).

Autores como Michael Howlett y M. Ramesh (2003) propusieron detallar de manera más detenida las dimensiones “sustantiva” y “procesal” de los instrumentos de políticas. Por un lado la dimensión sustantiva, que se refiere a la forma en que un gobierno incide en la producción de bienes y servicios de una sociedad. Así, un determinado gobierno hace uso de dicha dimensión y de los instrumentos que se podrían generar allí, para alterar o controlar las conductas sociales relacionadas a la producción y a la distribución de bienes y servicios. En cambio, la dimensión procedimental, se refiere a la forma en que un gobierno incide en las relaciones entre el Estado y los actores no-estatales. Estos instrumentos promueven o limitan las interacciones sociales (entre comunidades de políticas, grupos de interés, entre otros).

Por otra parte, la propuesta elaborada por Christopher Hood, conocida por sus siglas NATO (por *Nodality, Authority, Treasure y Organization*) (Hood, 1986 y 2007;

Hood y Marget, 2007). Clasifica los tipos de instrumentos en función de los recursos del Estado: información, normas, tesoro y organización. En cuanto a la información (*nodality* en Hood), ésta se refiere a los instrumentos que producen datos para el gobierno y a los datos producidos por este último. Autoridad se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas. La categoría de tesoro incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que las hacen viables o las obstaculizan. La categoría de organización alude a las personas e instituciones formales responsables de una política o que inciden en ella.

Con base en este marco analítico, se revisó la política de educación superior ecuatoriana en el período 2008-2013, caracterizándola a partir de la revisión de los instrumentos priorizados y cómo estos fueron elaborados y/o ajustados a partir de los niveles procedimental y sustantivo. El análisis de las características de la reforma en cuestión y los subprocesos de cambio, configuran un modo de gobernanza legal en los términos de Howlett (2011), es decir se comprobó la hipótesis que planteaba un modelo centralista burocrático para la determinación de los objetivos de política y los medios empleados. Por lo tanto, las metas y preferencias del nivel superior han determinado en gran parte los niveles intermedios, en donde se imprimen *lógicas de régimen de política* propias de esos modos de gobernanza que tienden a identificar de cierta manera los problemas de política y a preestablecer un determinado tipo de herramientas para su tratamiento.

Dado que las lógicas que determina un régimen de políticas están asociadas a la preferencia por un cierto modo de usar cuatro grandes tipos de instrumentos: autoridad, recursos financieros, organización e información; el mix de instrumentos se configura en este espacio.

En esta línea, el centralismo burocrático o gobernanza legal es la que se identifica y claramente prima a lo largo de todo el proceso de reforma a la educación superior ecuatoriana analizado, lo que se sustenta en la primacía que el gobierno dio al desarrollo de un nuevo marco normativo. Se priorizaron los instrumentos de autoridad como bandera de la reforma y, si bien en la dimensión procedimental hubieron gremios involucrados, la constancia de estos a lo largo del proceso, queda demostrada que no fue la misma. Muchas veces por las inconsistencias entre los planteamientos y las acciones

llevadas adelante en un primer momento de cambio por la agencia del gobierno que dirigió el proceso de reforma, esta es SENPLADES.

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son el resultado de esfuerzos gubernamentales para alterar o moldear determinados aspectos asociados a sus propios comportamientos, como de la sociedad. Todo ello para llevar a cabo ciertos fines o propósitos que implican arreglos complejos de objetivos de políticas y/o medios políticos (Howlett, 2011).

Esta investigación aborda el cambio, a partir del análisis tanto de los factores que caracterizan a la implementación de la política pública, como de la relación entre la complejidad de los problemas de política y los medios que utiliza el Estado para responder a ellos. Luego, la relación entre los instrumentos priorizados y empleados por un Estado y los objetivos de política a nivel interno, es lo que permite dar cuenta a su vez, de la consistencia del mix de instrumentos.

En el primer capítulo se revisan los enfoques teóricos, que abordan el cambio de políticas públicas desde diferentes propuestas, por una parte se encuentra el análisis de Peter Hall (1993) sobre los tres órdenes del cambio, en donde se plantea que los cambios de tercer orden (más conocidos en los términos de Kuhn como paradigmáticos o revolucionarios) como resultado de procesos de desgaste e incluso cambio ideológico, implican el apareamiento de determinadas condiciones que implantan un nuevo tipo de orden muy diferenciado del anterior. Por su parte se revisa a Lindblom (1958) y su propuesta sobre cómo los cambios en la política se deben a los ajustes incrementales propios de la racionalidad adquirida; centrándose fundamentalmente en la trayectoria y las características del cambio de políticas en regímenes que buscaban consolidar sus democracias. En cuanto a la “dependencia del sendero” (*Path dependence*), esta propuesta se concentra en los procesos históricos que pueden determinar después el cambio; cierto grupo de autores se ubican en esta línea y hacen parte del análisis neoinstitucional de tipo histórico, sin embargo para el objeto de este estudio, se rescata el aporte de Pierson (2000).

En esta sección también se revisan los aportes a la caracterización del cambio y a los instrumentos que pueden dar cuenta de dicha caracterización, es decir las herramientas que un determinado Gobierno, en una determinada época, prioriza para llevar a cabo y poner en marcha una nueva o reformulada política pública. Para este fin se analizan los aportes de autores como Hood (2010) y Howlett (2011), el primero desde su enfoque metodológico a partir de los instrumentos de política, llamado método

NATO (por sus siglas en inglés) y que pretende sistematizar de alguna forma las principales herramientas que hacen parte de una política pública (información-autoridad-tesoro-organización) y la ponen en marcha.

Por su parte Howlett (2009) complementa el análisis retomando el método NATO, añadiéndole dos dimensiones adicionales: sustantiva y procedimental. La primera entendida como la dimensión desde donde el Gobierno y su aparato estatal (agencias) dan contenido a cada grupo de los instrumentos de política (NATO). La dimensión procedimental por su parte, da cuenta de cómo funcionan los instrumentos sustantivos que deja el Estado a los actores sociales no estatales, además de cómo éstos inciden de algún modo en la definición o en el reajuste de dichos instrumentos. Howlett (2009) indica que es imprescindible analizar la dimensión procedimental, caso contrario se corre el riesgo de limitar la investigación al dar cuenta del cambio únicamente refiriéndose a los actores estatales, dejando de lado el rol fundamental que juega la sociedad civil organizada en el momento de persuadir cambios en las políticas.

El segundo capítulo, en consonancia con el planteamiento de Howlett (2011), aborda el debate sobre la política pública de educación superior desde una perspectiva macro, meso y micro. En el primer nivel se recogen algunos de los elementos clave que conforman la política, en especial los objetivos de política de educación superior y los procesos de aplicación general. Se revisan en este nivel los aportes del ámbito internacional que inciden en el curso de las políticas adoptadas por los estados para el tratamiento de la educación superior; en ese sentido, se examinan los aspectos estructurales o paradigmáticos que conducen a la formulación de metas u objetivos de las políticas de educación superior en un contexto amplio.

Ya en el nivel meso, se determinan las opciones de herramientas y objetivos a nivel de programas que pueden estar limitados por el modo de gobernanza, aunque bajo la lógica de un régimen de política. Es decir que, las opciones y los planteamientos del programa, así como los instrumentos de política, pueden constreñir los objetivos de focalización y programas en el nivel micro.

Las consideraciones del nivel meso tienen relación con cuestiones programáticas de la política sectorial de educación superior, de ahí que en esta sección se analiza la política pública de educación superior a nivel de la Región, y en que medida se configuran las preferencias específicas, como respuestas las directrices del nivel macro.

Ya en el nivel micro, se caracteriza el cambio de la política pública de educación superior ecuatoriana en el período 2008-2013, se revisa la información que da cuenta del diseño de la política en mención y los posibles ajustes que existieron buscando responder antes a coyunturas críticas que a los objetivos de política anunciados en principio. Estos se terminan configurando como programas, impulsados por las agencias del Estado. Además se revisan los cambios de primer orden que en los términos Hall (1993) aluden a los cambios o ajustes técnicos en la formulación de objetivos inmediatos.

Finalmente en el tercer capítulo se sustenta cómo la selección y priorización de cierto tipo de instrumentos, siguiendo el método NATO, dan cuenta de un estilo de política “top-down” establecido por el gobierno ecuatoriano a partir de 2008 e implementado por sus agencias paulatinamente hasta 2013; lo que da cuenta de una lógica que en los términos de Howlett (2009), se la define como centralismo burocrático, es decir donde las decisiones y los cambios vienen incentivados por el nivel central o, en este caso, por el Gobierno de la “revolución ciudadana” cuyo paquete de reformas planteadas al asumir el mandato (Proceso de elección popular situado a fines de 2007) incluía una reforma al sistema de educación superior. En ese sentido las propuestas que se materializaron fueron trazadas e impulsadas, como se demuestra, por una instancia supra ministerial encargada de la planificación nacional.

## CAPÍTULO I LA DISCUSIÓN DEL CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el campo de las políticas públicas, desde los años treinta y más aún en los años cincuenta, se marca una pauta en cuanto a los estrechos vínculos entre la ciencia política y el análisis de políticas públicas. En efecto, en un contexto donde primó la importancia de afianzar las democracias en los países desarrollados, también cobró especial relevancia la necesidad de volver eficientes las políticas públicas. En esa línea, Thomas Dye, Harold Laswell, Herbert Simon, Pressman y Wildavsky, Charles Lindblom entre otros, enfocaron su discusión y análisis en estenaciente campo de estudio.

Los referidos autores centraron sus preocupaciones y estudios en diversas cuestiones sobre la materia, con lo cual se podría decir que en principio la atención se mantuvo en la etapa de implementación de las políticas públicas y el ciclo mismo de éstas, para después priorizar el estudio en la etapa de la formulación de políticas públicas.

Fundamentalmente Laswell (1958) y Dye (1972), definieron a las políticas públicas como decisiones de un gobierno, compuestas fundamentalmente por dos elementos interrelacionados: los objetivos de política (*policy goals*) y los medios políticos (*policy means*), que operan en diferentes niveles de abstracción. En este sentido, los objetivos de política serían las principales expectativas de un gobierno frente a sus decisiones de política y a los cursos de acción que esta puede (o no) tomar. Los medios políticos se caracterizarían por ser las técnicas que los gobiernos emplean para alcanzar dichos objetivos. Además, ambos elementos generalmente están enfocados en un rango de actividades que pueden ir desde principios más abstractos relativos a la gestión de un gobierno, hasta la especificidad de un programa o proyecto.

Laswell (1958), como uno de los pioneros abrió la discusión sobre la necesidad de superar la atomización del conocimiento, que en el contexto norteamericano obtuvo especial relevancia durante el desarrollo de la primera guerra mundial, lo cual implicó una primacía de los métodos cuantitativos para el diseño y la implementación de las políticas, el argumento se basó fundamentalmente en la necesidad de prever lo más posible, escenarios así como el curso de dichas políticas principalmente en materia de seguridad.

Con la finalidad de comprender el proceso de toma de decisión a partir del cual se llevan a cabo las (unas) políticas (y no otras), Lasswell (1992) se refirió a las “ciencias de las políticas”, como el conjunto de disciplinas que posibilitan el entendimiento de un problema de política; explicando los procesos de diseño e implementación. En ese sentido, las políticas públicas son interpretadas en un contexto histórico determinado con los métodos o modelos que puedan prever, a partir del análisis del pasado, presente y futuro (este último como prospección), el curso o la orientación de éstas y su capacidad efectiva de dar respuesta a distintas problemáticas.

Lasswell intentó configurar una fuente teórica que dote de mayor racionalidad al proceso de decisión, buscando que su contenido cuente con información lo más acreditada posible, con lo cual el objetivo es rebasarlas fronteras de las ciencias sociales, al propender a un estudio científico de las políticas públicas y por lo tanto mayores niveles de efectividad de la política. De esta forma, explica los procesos políticos como fenómenos dinámicos compuestos por funciones concretas al reconocer el conflicto, las estrategias de manipulación y los intereses de los participantes en los procesos.

Sin embargo, una de las críticas más importantes a su propuesta se centró en promover el equilibrio en el interior de los procesos y de los sistemas políticos, a través de la sujeción a una búsqueda de metas políticas que no admiten discusión, tales como los valores democráticos; lo que de alguna manera desconoce que los problemas políticos constituyen oportunidades para mejorar las condiciones existentes (Dunn, 2008: pp75).

En el proceso de decisión intervienen un número plural de actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales entre otros) que se confrontan en base a un juego de intereses materiales e ideológicos; se trata de un proceso lineal, entre el paso de una acción posible a una norma oficial que se somete a una serie de acciones y a una movilización de intereses particulares.

La preocupación de fondo se centra en los niveles de racionalidad en la toma de decisión, sobre políticas acertadas y eficientes en términos de maximización de intereses comunes que contribuyen al mantenimiento de los sistemas democráticos.

En esta línea, Herbert Simon (1944), centró su análisis en los procesos de decisión y como en él se juegan las motivaciones de los actores y la racionalidad que se imprime en la decisión.

Simon planteó que existen límites para el comportamiento racional de los actores, pues estos se ven influenciados por factores asociados a los intereses individuales de los tomadores de decisión. Por lo tanto, la racionalidad limitada de los actores interviene en los procesos de decisión, dado que el ser humano tiene un conocimiento fraccionado de las condiciones de la realidad, a lo que se suma la imposibilidad de anticipar totalmente las consecuencias de los actos deseados. De ello entonces se concluye que los actores nunca alcanzan a concebir todos los modelos y alternativas probables para que sean puestas en práctica.

Dado que la decisión se lleva a cabo en un contexto determinado y que el proceso de decisión le permite sólo ser la más satisfactoria en circunstancias particulares, entre varias opciones posibles; la racionalidad limitada puede ser claramente entendida como uno de los grandes problemas teóricos en el campo de análisis de políticas públicas.

Simon considera que se deben interpretar las acciones individuales como hechos intencionales de los individuos, sin embargo la racionalidad individual en el comportamiento ampliado, no garantiza necesariamente que los resultados sean siempre socialmente óptimos. Cómo operan las conductas individuales en los procesos políticos de toma de decisión y cómo estas conductas, traducidas en intereses particulares de quienes fungen como decidores políticos, influyen sobre la decisión y la configuran, es el análisis de los autores hasta aquí referidos, constituyendo de esta forma el problema de estudio en materia de políticas públicas.

Dado que el ejercicio de la razón se encuentra limitado al contexto en el que opera, el proceso de decisión respondería más bien a una mezcla de intuición y razón de los actores, Charles Lindblom (1958) aporta a esta discusión al rebatir el método racional, pues plantea que no es aplicable por sí solo pues además entra en juego la intuición propia de los actores, basada siempre en la realidad empírica para llegar al mejor consenso posible, dependiendo de cómo se da el proceso de negociación entre éstos.

Este autor plantea que tanto los poderes como los recursos se distribuyen de manera desigual, en este punto los procesos de decisión son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación entre otros). Por lo tanto, antes que discutir sobre cuestiones de racionalidad en el proceso de decisión, hay que encontrar las soluciones pragmáticas en los casos concretos de análisis.

Toda vez que se definan los métodos técnicos sobre los cuales descansa la decisión, deja de tener relevancia el cuestionamiento a las convicciones de los actores, en la misma línea es posible determinar que, en los procesos de decisión intervienen ajustes incrementales a las políticas que no significan soluciones nuevas, antes correctivos (marginales), para dar salida a los problemas que buscan ser resueltos por los decisores de política.

En este sentido, dentro del proceso decisional, Lindblom apela a una racionalidad *a posteriori* que surge de la práctica política en donde entran en contienda y se movilizan las posiciones de los actores, así como el conocimiento adquirido de la práctica concreta en la realidad. Los actores en base a un sistema de normas ponen en marcha principios de persuasión, intercambio y uso de autoridad para influir en la decisión.

Más aún, en un marco democrático las normas afectan (regulan) en gran medida al juego del poder en la elaboración de las políticas, dichas normas aumentarían, así mismo, el número de decisores de política pública. A pesar de ello, la influencia directa en la elaboración de políticas, descansa en manos de una élite de cargos públicos designados vía elección y de otros cargos nombrados por éstos, pues la participación directa de la ciudadanía resulta imposible.

Tanto Simon como Lindblom, han introducido conceptos de las ciencias económicas, así como de la psicología, con la finalidad de centrar sus aportes en los procesos de decisión, partiendo ya sea del análisis sobre las motivaciones de los individuos, la racionalidad limitada de éstos o bien de cómo los cambios en la política se deben a los ajustes incrementales propios de la racionalidad adquirida.

Sus análisis se centran fundamentalmente en la trayectoria y las características del cambio de políticas en regímenes que buscaban consolidar sus democracias. En este

marco cobra especial relevancia dar respuesta a la evolución de los cambios y las características de dichos cambios en materia de políticas públicas.

El cambio ha sido motivo de preocupación desde entonces (con la tesis del incrementalismo especialmente) incluso hasta la actualidad, con un largo recorrido que ha rebatido sin duda los planteamientos iniciales de los actores revisados, el análisis y las maneras de caracterizar el cambio de la política pública. Ahora bien, el principal interés de los teóricos contemporáneos, ha girado en torno a superar las limitaciones generales de los enfoques revisados, de tal forma que los nuevos planteamientos sobre el cambio y sus respectivos métodos, permitan abordar la mayor cantidad de problemas empíricos.

### **Caracterización del cambio.**

Definir en qué consiste el cambio político, entender y explicar por qué, cuándo y cómo la política cambia, implica emplear similar tratamiento de cuando se busca resolver los mismos problemas analíticos presentes al analizar el fenómeno de cambio en otras áreas científicas.

En esta línea Capano (2010) aborda la dimensión múltiple del cambio, señalando que para diseñar un marco teórico de cambio social, político y de política, se debe primeramente resolver (o decidir sobre) cierto “enigma” estructural epistemológico y teórico, dado que así como en otras áreas, es importante preguntarse si el proceso de cambio debe ser considerado por ejemplo evolucionario o revolucionario, reversible o irreversible, lineal o no lineal, contingente o parcialmente determinado, entre otros.

Siguiendo lo propuesto por este autor, existen dos aspectos a tomar en cuenta sobre la direccionalidad de un proceso dentro de su progresión de acontecimientos. El primero tiene relación con la “manera” o las características de la trayectoria del proceso, este puede ser lineal o no lineal. Al otro aspecto Capano (2010) lo llama la “lógica de la dirección” y se refiere a si el proceso es acumulativo o adaptativo.

A diferencia de este autor, Baumgartner y Jones (2002), Howlett y Cashore (2007), al caracterizar los procesos y la dinámica del cambio colocan el debate partiendo de los aportes del incrementalismo de Lindblom (1959) y el estudio sobre los paradigmas políticos de Peter Hall (1989), para desarrollar una propuesta más acabada

sobre la noción de que los patrones generales de desarrollo de políticas si bien no pueden ser identificados, si predichos.

Siguiendo lo dicho, es importante revisar las aproximaciones respecto del cambio de Peter Hall en cuanto a los tres órdenes de cambio que romperían con la noción incremental propuesta por Lindblom y, en cuanto a la dinámica de las políticas, se agregar el aporte de Baumgartner y Jones sobre los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria que se relacionan a la noción de “equilibrio puntuado” del cambio.

El incrementalismo plantea que los ajustes marginales de situaciones dadas caracterizan casi todas las instancias del cambio de políticas públicas. En otras palabras Lindblom (1958) analiza cómo el curso de una decisión y los procesos de toma de decisión políticos, éstos responden a la situación en la que se ubican; el contexto determina las decisiones de política que un gobierno asume y como estas se van ajustando de forma incremental, las políticas públicas entonces vendrían a ser el resultado de estos procesos (fragmentados) de ajuste progresivos, que operan de forma gradual y secuencial.

Esta tesis se alimentó del razonamiento económico, pues analiza los procesos de decisión en política y se aleja de la racionalidad para explicar el cambio, en esa línea las decisiones políticas no se tomarían sobre la base de un cálculo que maximice las ganancias en un análisis previo de costo y beneficio, sino más bien el cambio marginal en el proceso de decisión se basa en la situación dada y no en función de un modelo ideal para la toma de decisión.

En efecto, dado que los ajustes son marginales, los procesos de decisión políticos se desarrollan en un escenario definido, en una realidad consensuada por los actores que participan, a lo que Lindblom (1958) llama un “núcleo de sentido estable”. Para este planteamiento, el caso de análisis fue el funcionamiento del sistema político norteamericano, específicamente cómo en el marco del bipartidismo estadounidense, los consensos podían llegar a darse en políticas específicas aunque no siempre compartan los mismos valores e intereses, luego de un proceso de negociación entre los actores políticos se podrían establecer acuerdos en torno a cuestiones de política específicas. Dichos acuerdos, por su misma característica marginal, no llegan a alterar los objetivos de política, antes quizá sus medios políticos.

En esta línea Hall (1993) desarrolla la tesis de los paradigmas políticos, cuando estudia el caso del cambio de la política económica británica. Para este autor, las ideas juegan un rol fundamental en el proceso de aprendizaje, dado que son el marco de trabajo dentro del cual se sientan las bases y los límites de qué hacer y cómo hacerlo, a esto denomina un *paradigma político*. Para el caso británico, en el período de la postguerra se observa que las ideas y principios Keynesianos marcaron la pauta y definieron el campo de acción para los economistas, es decir el prisma a través del cual los hacedores de política veían la economía.

Así, el análisis del caso se centra en cómo se elaboraron las políticas macroeconómicas británicas (1970-1989); determinándose que la interacción de los actores sociales y políticos si bien permitió la elaboración de respuestas que se ajustaron a un conjunto normativo de percepciones, también existieron “arreglos institucionales” producto de las negociaciones.

De tal forma, el rol de las ideas en los procesos políticos, a saber, cómo el proceso de construcción pública de la realidad social, se encuentra mediado ideológicamente. Por lo tanto el cambio de un paradigma (cambio de tercer orden, estructural o revolucionario en los términos de Kuhn), es el resultado de un proceso de desgaste y cambio ideológico, que implicaría el apareamiento de determinadas condiciones como por ejemplo una acumulación de anomalías, la experimentación con políticas, el fracaso de dichas políticas y el tratamiento dado a las políticas por los actores dentro de un gobierno.

En el marco de una pluralidad de actores (estatales, públicos y privados), un nuevo paradigma adquiere forma y toma sentido en la legitimación llevada a cabo por sus defensores, quienes participan en la construcción (aprendizaje) social de la realidad, la misma que busca dar (una) solución a problemáticas configuradas por éstos. A ello se agrega que este cambio de tercer orden o paradigmático, deviene de intentos insuficientes por lograr ajustes a las anomalías o imprevistos que pueden presentarse y a los que el paradigma anterior no puede hacer frente de forma consensuada con los actores y en función a las ideas que estos manejan y comparten.

Por otra parte los cambios de primer y segundo orden se enmarcarían en la propuesta incremental, en donde los mecanismos de retroalimentación de una política (dependiendo de su intensidad: mayor o menor) constituirían un cambio de tipo

incremental que no perturba el equilibrio, de esta forma al no alterarse los fines u objetivos políticos, el equilibrio se mantiene pues son ajustes incrementales o marginales asumidos en consenso por los actores.

En la transformación de las políticas públicas hay grados que son asimilables a los cambios institucionales. Los cambios se definen por cambios sistémicos y lo que determina la suerte de estos cambios es la dimensión institucional. La capacidad del Estado para resistir a la presión social, depende de la estructura institucional y de la coherencia intelectual del paradigma de política pública dominante (Hall,1993).

Sobre el cambio y el desarrollo institucional, existe también un grupo de disciplinas que los perciben como resultado de una “dependencia del sendero” (*Path dependence*) y de consecuencias previstas, por lo tanto se concentran en los procesos históricos, cierto grupo de autores se ubica en esta línea y hacen parte del análisis neoinstitucional histórico, sin embargo para el objeto de este estudio, se rescata el aporte de Pierson (2000).

La dependencia del sendero busca dar explicación a acciones definidas que se configuran a partir de un evento fortuito o contingente, y cómo estas prácticas se institucionalizan, lo que puede dificultar el proceso de cambio, pues generan bloqueos o cierres (*lock-in*).

Pierson (2000) teorizó sobre el momento en que los efectos se vuelven causas, identificando los efectos de “retroalimentación de políticas” en los diseños de políticas dentro de las instituciones, intentando además demostrar cómo las políticas ponen en movimiento fuerzas que crean relaciones institucionales. Mediante procesos sociales que exhiben “rendimientos crecientes”, este autor sugiere que las políticas continuarán en el mismo camino mucho tiempo después de que los factores externos den indicios de que debieron haber cambiado (Pierson 2004; Baumgartner y Jones 1993).

Estos procesos dependientes de la trayectoria, enmarcan los resultados en una “coyuntura crítica” y ésta desata mecanismos de retroalimentación, los cuales refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro; así, pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales, pero una vez que los actores definen un camino particular, lo que se espera, en este método de análisis, es que sea bastante difícil revertir su curso. De ahí que, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden, son cruciales (Pierson y Skopold, 2008: pp13).

En este sentido, la tesis de la dependencia del sendero buscaba demostrar que los procesos políticos son más bien continuos y estables en el tiempo, aunque ocasionalmente puedan verse perturbados por coyunturas críticas que surgen de la misma dinámica política, pero que en su adaptación reciben una retroalimentación positiva lo que permite la continuidad en el marco de ajustes incrementales.

Sin embargo, la investigación contemporánea apunta a una mejor comprensión sobre cómo los patrones incrementales y paradigmáticos del cambio, están relacionados entre sí. Primeramente buscando explicar de qué forma las políticas duraderas, que han tendido a desarrollarse incrementalmente pueden llegar a ser “puntuadas” y dar un giro hacia un nuevo “equilibrio”, para que después la política creada vuelva a integrarse a un patrón incremental familiar. Además otro tema de interés ha sido la manera en que las instituciones duraderas estructuran la dinámica de políticas, creando los “debe, podría ser y los no debe” en el desarrollo de políticas.

Se ha buscado un entendimiento en cómo los cambios en subsistemas políticos interactúan con características institucionales y sirven para restringir y/o facilitar todos los patrones de desarrollo de políticas (Howlett y Cashore, 2007: pp4).

Capano (2010) sin embargo, plantea que el marco teórico que se elija con el objeto de explicar el desarrollo de las políticas, necesita ser construido en base a ciertas elecciones específicas, que tengan relación con elementos constitutivos, como el los llama, y que además deberían estar enlazados de manera lógica (Capano, 2010: pp10), a saber:

Definición de desarrollo político y cambio (¿cuál es el objetivo real?).- es importante la definición sobre qué es el cambio, pues existe una diferencia sustancial cuando se concibe al cambio político en términos de transformación o como la estructura y contenido de la agenda política, o en términos del contenido del programa político, o como el resultado de la implementación de las políticas.

Tipo de cambio (¿incremental o radical?).- se necesita descubrir el grado de cambio, entra entonces en análisis el cambio incremental (primer orden, prescrito, evolucionario, momentáneo, aprendizaje de circuito único, continuo) versus el cambio radical (tercer orden, paradigmático, constructivo, revolucionario, transformativo, aprendizaje de doble circuito, cuántico, discontinuo).

El resultado del cambio (¿reversible o irreversible?)- en cuanto a la reversibilidad o no del cambio, existen importantes aportes en donde, para efectos de esta investigación, se destacan los modelos evolucionarios sean los dependientes de la trayectoria, en donde está implícita la irreversibilidad de las secuencias de políticas y trayectorias; además, por otro lado, está el equilibrio puntuado, estableciendo que los cambios pueden ser reversibles, porque la nueva estrategia política adoptada puede tranquilamente ser invertida cuando pruebe que ya no es capaz de responder adecuadamente y dar una solución al problema para el que fue diseñado. Sobre esta sección se hará hincapié más adelante, revisando la matriz teórica de la que parte y se nutre este enfoque, así como rescatando los principales aportes del equilibrio puntuado al estudio de las políticas públicas.

Nivel de abstracción y la estructura/agencia del dilema.- en términos generales de lo que se trata es de evitar la reducción de todas las características de desarrollo hacia aquellos descritos a un nivel mucho más específico. Si bien dicha reducción puede proveer una útil simplificación de la realidad, también implica el peligro de sobre enfatizar ciertas características en lugar de otras.

Mecanismos causales, las variables explicativas y las dimensiones configurativas.- al ser las políticas públicas un fenómeno complejo en el cual interactúan elementos institucionalizados, reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas es importante, en términos generales, al momento de escoger variables explicativas, tomar una decisión en cuanto a la dimensión configurativa específica o a la mezcla de variados factores cuando se diseña o establecen mecanismos explicativos.

A partir de lo referido, es imperativo tener en cuenta que la política y las políticas, se caracterizan por ser un fenómeno en marcha que dependiendo del campo temático, configuran una dinámica particular en donde la estabilidad y el cambio coexisten constantemente y en asociación a su carácter reversible o irreversible, para lo cual el estudio del impacto concreto del cambio de política plantea un análisis de la etapa de implementación.

Además, vale la pena resaltar que el cambio puede permear ya sea a los medios políticos como a los objetivos de política, dependiendo la dinámica y el contexto en donde se posibilite y a cómo los actores (estatales o no estatales) impulsan dicho

cambio, con lo cual es fundamental el cómo se caracteriza el cambio, tomando en cuenta el análisis de los instrumentos de política que usa un gobierno.

### **El aporte del “equilibrio puntuado” al estudio del cambio de políticas públicas**

El enfoque del equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner, 1991) busca desarrollar un modelo que concilie no solo el incrementalismo y/o el cambio paradigmático (de tercer orden) en los procesos políticos, sino la forma como estos cambios se ligan entre sí y la propensión que distintos sectores, áreas de interés o subsistemas, sufren en determinados momentos. Este enfoque resulta aparentemente más abarcativo que los anteriores revisados, en la medida que comprende y asume dos elementos fundamentales del proceso de las políticas públicas que han sido analizados por separado, estos son *la estabilidad y el cambio*.

Una de las formas de explicar el estancamiento y las interrupciones en política desde el equilibrio puntuado, es ubicando el proceso de formulación de las políticas en un fundamento doble de instituciones políticas y racionalidad limitada, resaltando de esta forma dos elementos relacionados: la definición del problema y la definición de la agenda política (True, Jones y Baumgartner, 2007).

La definición del problema se establece en un marco de racionalidad limitada de los actores, en donde entran en juego las preferencias individuales y de maximización de beneficios, dentro de un marco cognitivo dado; y la puesta en agenda posiciona temáticas que pueden muy bien ser reafirmadas o cuestionadas. La primera opción plantea cambios modestos en la política, mientras que el cuestionamiento amplía los márgenes de acción y reversibilidad de la política.

Partiendo de ello, y tomando un elemento adicional planteado por el equilibrio puntuado relacionado a los períodos determinados y limitados de análisis; la explicación para los cambios marginales y los de gran escala, surge del análisis de la interacción de las instituciones políticas en sus multiniveles, así como del comportamiento de los actores en la toma de decisiones (conductas). Esta combinación, según Sabatier (2007), posibilitaría crear patrones de estabilidad y movilización o de equilibrios interrumpidos.

Si bien el análisis de Baumgartner y Jones se centró en la política presupuestaria norteamericana mayoritariamente, los elementos que aportaron para el campo de

análisis de políticas públicas resultan relevantes. Para ello, es importante partir de ciertas limitaciones que se presentarían, dado que las categorías de análisis desarrolladas se aplican a sistemas pluralistas consagrados en los países considerados como desarrollados.

Este enfoque pone en interacción tres elementos que configuran el análisis: instituciones políticas; movilización de intereses; toma de decisiones con racionalidad limitada. Todo ello configuraría el Sistema, el que se compone por subsistemas temáticos que eventualmente y en función al contexto que se desarrolle, tienen más o menos cabida dentro de la agenda política, esto depende de los períodos de estabilidad o cambio en donde surgen y se redefinen problemas de política. Los asuntos de interés que se colocan en las estructuras de decisión pueden ser manejados simultáneamente en paralelo o en serie.

Dado que el Sistema político no puede afrontar de forma simultánea todos los asuntos, los subsistemas de política se convierten en mecanismos que permiten a dicho Sistema desarrollar un proceso paralelo. De ahí que, muchos asuntos/temas son tratados de forma simultánea por sus correspondientes comunidades de expertos, lo que no implica que el equilibrio de intereses bloquee completamente el cambio. En efecto, como los subsistemas procesan los temas de forma simultánea y no precisamente a la luz del “ojo público” (difícilmente cada tema que experimenta un ajuste incremental entra en la agenda), es más propensa una política de ajustes incrementales que resulta de la negociación de los intereses y de los movimientos marginales que responden a circunstancias cambiantes; antes que un cambio que apunte al equilibrio interrumpido.

Por lo tanto, se puede hablar de un procesamiento serial de la información, en un Sistema (macro) político y de un procesamiento paralelo en los diferentes subsistemas de política, que nutren hasta cierto punto al Sistema político y lo vuelven discrecional, en el sentido de que no todos los temas son de interés continuo ni permanente. La intersección de las capacidades de procesamiento paralelo de los subsistemas y las necesidades de procesamiento serial del Sistema, configuran la dinámica no incremental, es entonces cuando surgen interrupciones o “sacudidas” que se pueden posicionar en ciertas áreas de las políticas.

Cuando un tema logra tener acceso a la agenda política, no necesariamente garantiza un cambio importante de la política, pues las reformas se ubican

frecuentemente en la etapa de toma de decisión en donde juega mucho la capacidad instalada de los monopolios de políticas<sup>1</sup>, a pesar de lo cual, este acceso ya se convierte en una precondition para las principales interrupciones/puntuaciones de las políticas.

La capacidad que tiene un monopolio de políticas es infinita, en el sentido que puede alentar o frenar las presiones para posibilitar el cambio; además, si quienes están por fuera de éstos (actores sociales) permanecen apáticos, el arreglo institucional continuará invariable y las políticas, si es que cambian, lo harán a un ritmo lento. Por su parte, si las presiones son fuertes, esto es suficiente para llegar a una intervención importante por los actores políticos e institucionales que previamente no estuvieron involucrados.

El cambio ocurre cuando dichos monopolios se quiebran, a partir de lo cual se establecen nuevas reformas institucionales, las que se mantendrán a pesar de disminuir de a poco la participación política y pública, estableciéndose a menudo un nuevo equilibrio en el área de la política intervenida. Estas reformas institucionales se instauran y continúan en el tiempo, sus temas son procesados en el espacio de los subsistemas de política, que se reconfiguraron luego de la interrupción. Por lo tanto, dicho proceso va mucho más allá del tiempo en que el debate se posicionó en la agenda pública.

Un proceso de cambio además da cuenta del involucramiento de actores (estatales y no estatales) que en otro momento estuvieron aislados de los monopolios; su intervención muchas veces redefine la imagen de la política y las dimensiones que se destacarán para el debate, el involucramiento de estos nuevos actores es debido a que se sienten capacitados para ejercer su autoridad respecto de la temática en cuestión.

En ese sentido, en el enfoque del equilibrio puntuado se incluyen períodos de equilibrio o estancamiento cuando un subsistema capta un tema, y períodos de desequilibrio cuando un tema se introduce “por la fuerza”<sup>2</sup>, en la agenda macropolítica. En ese momento los nuevos actores redefinirían las reglas de juego y por lo tanto

---

<sup>1</sup> Cuando un subsistema está dominado por un único interés, se habla de monopolio de políticas, éste cuenta con una estructura institucional definible que es responsable de la formulación de políticas en un campo de investigación y su responsabilidad está apoyada por *una idea o una imagen* generalmente configurada por valores políticos centrales y que puede comunicarse simple y directamente al público. (Sabatier. 2007: 160. *traducción propia*).

<sup>2</sup>Tiene mucho que ver con factores exógenos o endógenos, dependiendo del área de análisis, que coyunturalmente posicionan en el ojo público un tema para su discusión. Es importante rescatar que el análisis de los autores se centra en el estudio del presupuesto del gobierno norteamericano.

alterarían el equilibrio establecido en cuanto a la distribución del poder. Las instituciones previamente existentes deben compartirlo con estos nuevos grupos que han ganado nueva legitimidad dentro del debate.

La continuidad o no, viene determinada por los procesos de retroalimentación que recibe la política (True, Jones y Baumgartner, 2007); es decir cuando los monopolios de políticas son lo suficientemente fuertes, sistemáticamente desalientan las presiones que se puedan ejercer para posibilitar el cambio. Un proceso de retroalimentación positiva implica que un campo de investigación esté en la agenda macropolítica y los pequeños cambios que puede ir sufriendo (en circunstancias objetivas), provocan cambios importantes en las políticas. Es decir ocurre cuando un cambio, incluso bastante moderado, tiene la capacidad de provocar el desarrollo de cambios futuros; se convierte en un efecto disparador. El dinamismo aquí deviene de la interacción de las imágenes cambiantes y de los escenarios de las políticas públicas.

Como se ha revisado, las “descargas” de cambios y las interrupciones en políticas surgen de la referida interacción entre imágenes y de las instituciones. Cuando se disputa la imagen sobre la que se llegó a acuerdos, generalmente se ataca un monopolio de políticas y entonces se acrecienta la probabilidad de nuevos procesos de movilización que colocarán el tema en la agenda macropolítica.

Ahora bien, en el proceso de decisión entran en juego todos los elementos anteriormente referidos; según los autores de esta teoría, quienes toman las decisiones tienden a mantener un diseño preestablecido de toma de decisión, lo que cambiaría al ser inminentes las presiones de nuevos actores que hasta cierto punto obligarían a reevaluar el diseño en la toma de decisión. Entonces, la racionalidad limitada subyace los cambios de políticas, en el caso del equilibrio puntuado porque se basa en el procesamiento serial de la información y de los cambios de atención consiguientes.

A ello se agrega que las actividades propias del proceso de toma de decisión están sujetas a los costos de las decisiones y de la transacción; estos costos pueden responder a procesos cognitivos en donde se enmarcan problemas y se definen soluciones o bien costos de procesos institucionales en donde las reglas de formulación de las políticas actúan generalmente para mantener la estabilidad o el incrementalismo.

Más allá de todos los elementos revisados que constituyen parte fundamental en la propuesta teórica del equilibrio puntuado, es importante considerar que la dinámica

de las políticas pueden parecer similares al momento de analizar comparativamente algunos casos, sin embargo el tema a destacar es la variación que puede darse en el desarrollo de las políticas, pues éstas dependerán de las jurisdicciones de políticas, de su interacción y sobre todo de las fuerzas macropolíticas.

En democracias avanzadas como la estadounidense o las europeas, se pueden identificar ciertos patrones de cambio, pues el ritmo y la dinámica son propios de este contexto, y se asocian a las movilizaciones endógenas de los actores dentro de los subsistemas, así como a los shocks exógenos. En este punto, la toma de decisiones responde a las características de los subsistemas de políticas, a la estructura que han adquirido, y a que rol asumen al momento del juego de fuerzas en el posicionamiento de la agenda y consecuentemente en el proceso de decisión sobre una u otra política.

Estos elementos tienen que ser caracterizados y contextualizados toda vez se intente aplicar el enfoque del equilibrio puntuado para el análisis del cambio. Más aún cuando hablamos de democracias en los países latinoamericanos por ejemplo, en donde la lógica y dinámica del Sistema y subsistemas de políticas quizá no responden al patrón analizado en los casos que los autores revisados han citado.

Sin embargo, en comparación con otros modelos como por ejemplo los dependientes de la trayectoria, el modelo del equilibrio puntuado resulta de mayor relevancia cuando se trata de describir patrones generales del dinamismo político y sobretodo en donde la dimensión histórica se plantea como un problema de investigación. Para abordar esta dimensión Howlett y Rayner (2006), analizan conceptos comparados del cambio histórico, en donde intervienen dos variables en relación a la secuencia: la dirección y el origen, a partir de ello, la caracterización de la propuesta de secuenciación de procesos del equilibrio puntuado resulta definiéndolo como *acumulativo y reversible*.

En el marco del modelo de equilibrio puntuado, la secuencia de procesos sí importa, sin embargo como se señaló estas secuencias no son irreversibles. Como lo señalan Howlett y Rayner (2006), la secuenciación de procesos no enfatiza en como los resultados en un punto de sustitución histórico, son accidentes sino en cómo están fuertemente basados o arraigados en los eventos previos. Además se analiza cómo los procesos relacionados y estructurales de retroalimentación negativos o positivos, afectan al comportamiento de los actores.

En efecto, como lo señala Fontaine (2014) “al comparar el modelo de equilibrio puntuado con la tesis de la dependencia del sendero, Howlett y Rayner concluyen que el segundo es mucho más difícil de rastrear que el primero y presenta la desventaja de mirar hacia atrás, el modelo de equilibrio puntuado es más predictivo” (Fontaine, 2014: pp166)<sup>3</sup>. Sin embargo, es importante no perder de vista la dificultad respecto de dónde y a qué contexto pertenece la elaboración y aplicación de estos modelos, pues habría pocas aplicaciones en América Latina.

A pesar de ello, las explicaciones de estabilidad y cambio en áreas determinadas de los subsistemas políticos y entre los componentes de un régimen político, requieren una “concordancia minuciosa entre los modos de explicación histórica y las circunstancias empíricas” (Howlett y Rayner, 2006: pp8).

Los cambios en la trayectoria no son al azar ni caóticos, pero sí son extensiones de trayectorias previas, que no necesariamente responden a una lógica unidireccional pues las trayectorias pueden cambiar o revertir la dirección de la política. La observación de si el tipo de cambio es normal o paradigmático<sup>4</sup>, se lo puede realizar a partir del análisis de los instrumentos de política que un gobierno prioriza para materializar el cambio. Este es uno de los retos más importantes para el campo de estudio, dado que no es posible dejar de lado la relación entre los cambios y donde estos ocurren, si en el nivel sistémico o sub sistémico.

### **El análisis del cambio a partir de los instrumentos (Método NATO).**

Con la finalidad de revisar el nivel de adecuación entre los medios y los fines de la política, el enfoque a partir de los instrumentos resulta muy útil. La definición del mapa de instrumentos permite caracterizar el cambio, sin embargo como lo señalan Howlett y Cashore (2009), es necesario primeramente definir la variable dependiente, a partir de la cual establecer el análisis, de tal forma que la taxonomía que se emplee de cuenta de todos los aspectos y combinaciones posibles.

---

<sup>3</sup> En proceso de publicación.

<sup>4</sup> El cambio normal describe una situación en donde los cambios son bastante comunes, rutinarios y poco innovadores al margen de las políticas existentes, en donde se utilizan procesos políticos, instituciones y regímenes existentes. El cambio atípico o paradigmático involucra nuevas políticas que representan una ruptura con lo anterior, pero que sin embargo continúan arraigadas a los problemas y preocupaciones generales previas. (Howlett y Rayner. 2006: 10).

Teniendo en cuenta los aportes ya revisados respecto a los tres órdenes de cambio (Hall) y la corriente incremental (Lindblom), se entiende que cada política es un régimen más complejo de fines y medios relacionados, en ese sentido los referidos autores proponen la noción de que existen patrones generales de desarrollo de políticas que pueden ser predichos. Luego, la necesidad gira en torno a comprender dichos patrones que pueden ser de tipo incremental o paradigmáticos, de tal forma que se determine la dirección de una política pública y además cómo estos se interrelacionan en la dinámica política.

Estos complejos patrones de desarrollo de políticas, se han descubierto en la medida en que, si bien basados en el modelo de “tres órdenes” de Hall, han combinado procesos de cambio presentes en elementos determinados de política. Luego, la operatividad y la medida de la variable dependiente, supera a las caracterizaciones antes señaladas como “paradigmáticas” o “incrementales”.

La caracterización del cambio debe distinguir entre metas abstractas y teóricas/conceptuales de cada contenido específico del programa u objetivos, configuraciones operacionales o calibraciones, seguido de su distinción entre los objetivos o “fines” de la política y los requisitos políticos del momento. Tomando esta distinción de acuerdo al énfasis de Hall, es posible ya no diferenciar tres sino seis niveles de política o elementos de política que están propensos a sufrir alteraciones, perturbaciones y por lo tanto cambios.

Como lo señalan Howlett y Cashore (2009), el estudio del cambio desde esta perspectiva más compleja de las políticas, permite entender de mejor forma la dinámica de las políticas, cómo estas cambian o permanecen estables a lo largo de períodos extensos de tiempo. El análisis del cambio a partir del establecimiento de patrones y por medio de éste análisis, resulta entonces más provechosa.

Todo ello abre la posibilidad de evaluar desarrollo de una política tomando en consideración la “dirección” del cambio, en lugar del “modo” de cambio, diferenciando las distintas direcciones que las políticas toman a través del tiempo, pero que nunca se desvían mucho de la situación actual (políticas en equilibrio), de aquellas políticas que se mueven en la misma (nueva) dirección en el tiempo (cambio acumulativo). El análisis de los instrumentos, como variables dependientes del cambio, amplía las posibilidades de caracterizarlo.

En efecto, aportes como el de Christopher Hood (2007) desarrollan una taxonomía de los instrumentos de política. El modelo conocido por sus siglas en inglés como NATO (*Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización*), plantea en rasgos generales los recursos de los que dispone un gobierno para confrontar los problemas políticos. Así, a través del uso de información que tienen bajo su resguardo como un actor político central (*nodalidad*), sus poderes legales (*autoridad*), sus recursos (*tesoro*) o las organizaciones formales de las que disponen (*organización*).

La nodalidad/información se refiere a los instrumentos que producen datos e información para y por los gobiernos que no están disponibles generalmente para otros. Autoridad, hace alusión al poder legal u oficial otorgado de forma legítima a un gobierno para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar derechos, reputación, estatus, deberes u obligaciones. Tesoro se refiere a la posesión de los recursos fiscales, a la solvencia de un gobierno y a sus recursos utilizados para poner en marcha los instrumentos elegidos. Organización alude a la posesión de un determinado número de personal y de instituciones formales con las que cuenta un gobierno para poner en marcha sus acciones (burócratas, trabajadores).

Los gobiernos pueden usar estos recursos para manipular a los actores políticos, por ejemplo para esquivar o poner a disposición información o recursos, mediante el uso de su poder coercitivo a fin de forzar a otros actores a emprender actividades que desean a fin de alcanzar objetivos políticos.

Sin embargo, es importante además considerar dos dimensiones de los instrumentos de políticas que permiten complementar el análisis, Howlett distingue las dimensiones *sustantiva* y *procesal* (Howlett y Ramesh, 2003). La primera se relaciona con la manera en que un gobierno incide en la producción de bienes y servicios de una sociedad. Los instrumentos sustantivos sirven a un gobierno para alterar o controlar las conductas sociales que atañen a la producción y a la distribución de bienes y servicios. La dimensión procesal se refiere a la forma como incide en las relaciones entre los actores estatales y no-estatales. En cambio, la dimensión procesal, que no se toma en cuenta en general en las tipologías de instrumentos, alude a la manera en que un gobierno incide en las relaciones entre el Estado y los actores no-estatales. Los instrumentos procesales sirven para promover o limitar las interacciones sociales (entre redes y comunidades de políticas, grupos de interés, asociaciones, entre otros).

La identificación de una dimensión procesal de los instrumentos de políticas permite luego caracterizar con un alto grado de precisión las combinaciones de instrumentos y los estilos de políticas (Fontaine, 2014), en el sentido de cómo se toman las decisiones, siempre ello dependerá del involucramiento de los actores (estatales y no estatales) en este proceso. Como lo señala Fontaine (2014), la inclusión de estos actores se caracteriza de manera endógena, a través de la participación en el proceso de toma de decisión y de manera exógena, a través del control de la acción pública por ellos. Por lo tanto la caracterización propia del estilo de política tendrá que ser definida dentro de los límites (o dimensiones sectoriales) y componentes (o dimensiones instrumentales) de una política determinada.

Finalmente, el análisis de los instrumentos, implica explorar ámbitos que den cuenta cuestiones tales como: ¿cómo se produce la política?, ¿cuál es su grado de alcance?, ¿cómo se relaciona con otras políticas?, ¿quiénes intervienen para defenderla u oponerse?. De la respuesta a todas estas cuestiones, es posible determinar la consistencia interna del mix de instrumentos seleccionados o priorizados por un gobierno, así como la consistencia externa en el sentido de la adecuación de los medios a los fines de la política o bien de los instrumentos y los objetivos de la política, como dos aspectos complementarios del análisis.

Siempre en el análisis de una política se identifican ciertos instrumentos privilegiados, sobretodo y fundamentalmente desde la dimensión sustantiva, todo ello da cuenta de las preferencias de los actores estatales, en función al contexto en el que se ubican y al nivel de conflictividad de la política pública. El grado de coherencia óptima entre los instrumentos privilegiados, se puede cuantificar en términos de asignación presupuestaria suficiente, existencia de autoridad necesaria, instituciones de organización e información.

Este modelo entonces permite caracterizar el cambio de la política, completando de esta manera el estudio de los períodos de estabilidad y cambio, a partir de los instrumentos de política que son privilegiados en los procesos de decisión por los monopolios de política, en un contexto de irrupción de la política en cuestión y la movilización de nuevos recursos de política que retroalimentan el subsistema de políticas.

## **CAPÍTULO II**

### **ESTADO DEL ARTE TEMÁTICO**

En esta sección se plantea una revisión de la discusión relevante alrededor de la educación superior, organizada en torno a los tres niveles de abstracción en el proceso de toma de decisión, propuesto y desarrollado por Michael Howlett (2009). Con lo cual se analizará la transformación y los cambios políticos en torno a la educación superior, en términos de los arreglos institucionales, los objetivos de política y los medios políticos empleados por los gobiernos para delinear la política pública en cuestión.

#### **Nivel Macro.**

Este nivel da cuenta de las preferencias generales de un gobierno en torno al modo de gobernanza que se imprime a la política pública en este caso de educación superior, ésta puede ser de corte jerárquico u horizontal. Por otra parte, se analizan las preferencias en cuanto a la implementación que determinadas orientaciones, desde un ámbito internacional, inciden en el curso de las políticas adoptadas por los estados para el tratamiento del tema en cuestión. Se examina entonces los aspectos estructurales o paradigmáticos, así como los niveles de instrumentación efectivos a partir de los lineamientos generales que a su vez conducen a la formulación de metas u objetivos de política.

El abordaje de esta sección apela a la perspectiva internacional sobre la educación superior, a los lineamientos directivos emitidos por los actores que influyen en el debate, fundamentalmente se revisan las discusiones y perspectivas del Sistema de Naciones Unidas y su Agencia encargada del tratamiento de la educación superior y que incide en las políticas públicas de los países miembros, así como también de Organismos internacionales y agentes financieros multilaterales como el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio que mucho tuvieron que ver, en sus balances sobre el estado de la educación superior de finales de siglo, al recomendar acciones de política que corrijan el curso de las políticas adoptadas por los países.

La instauración desde los años 80 del modelo de desarrollo económico neoliberal, planteó fundamentalmente la limitación del rol del Estado, la reducción de su tamaño y la austeridad en el gasto fiscal a fin de dar paso al sector privado como un

actor clave en la dinamización de las economías nacionales. Estos postulados contaron con el aval de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes para el caso de los países en vías de desarrollo, recomendaron estos lineamientos de política en pro de un aperturismo en las fronteras comerciales y una flexibilización laboral para alcanzar el desarrollo.

Producto de dichas medidas, el resultado inmediato fue la poca prioridad y el abandono paulatino a la inversión en políticas sociales (educación, salud, seguridad social). A su vez, esto para la universidad pública y la educación superior en su conjunto significó el fortalecimiento de la idea de que “la universidad pública es irreformable (así como lo es el Estado) y que la verdadera alternativa está en la creación del mercado universitario” (De Sousa Santos, 2006: pp6). En esta línea, para el neoliberalismo, la educación superior tenía que dar un salto fundamental de bien público a bien transable.

Con la transformación de la universidad en un servicio al que se tiene acceso, el derecho a la educación quedó en entredicho eliminándose la gratuidad de la educación universitaria y sustituyéndose becas de estudio por préstamos. Estos básicamente fueron los instrumentos que transformaron el tratamiento de los estudiantes, de ciudadanos a consumidores.

Además, la dinámica del mundo a finales del siglo XX dado el auge de las tecnologías de la información y la ciencia, impuso otra contradicción importante, el sistema productivo demandaba por un lado una amplia sección de mano de obra calificada y especializada ligada a la economía del conocimiento lo que condujo a una nueva problemática: la fuga de cerebros.

Por otro lado, se elevó la demanda para cubrir plazas de empleo con bajos niveles de calificación, produciéndose un fenómeno importante de subcontratación y todos los tipos de explotación y vulneración de derechos asociados a este fenómeno (De Sousa Santos, 2006: 17).

Lo que se observa es que la configuración del mercado y su emergencia en requerimientos especializados demandó de tal forma que se empezó un proceso de acortamiento de los períodos de formación, las modalidades distintas del tercer nivel de formación, más flexibles y dispuestas en función a lo que el mercado laboral requería.

Todo lo dicho fundamentalmente hace parte de un paquete de reformas propuestas por el BM para los sistemas de educación superior, que tomó forma en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), dentro del espacio de la OMC, considerado como un bien transable estaría sujeto a otras condiciones; se defendió la tesis según la cual los gobiernos debían permitir la existencia de proveedores privados de educación, aceptando el principio de que la educación superior puede ser tratada como un servicio comercial y en consecuencia debe ser regulada en el marco de la OMC. La forma como estas ideas buscaron hacer eco en los países en vías de desarrollo, residió en que se convirtieron en condicionamientos de ayuda para el “desarrollo” (Metha, 2001).

Partiendo de este contexto, la discusión sobre el rumbo de la educación superior fue la prioridad para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, celebrada en París a finales de 1998. Las principales cuestiones que se discutieron giraron en torno a la pertinencia, la calidad, la administración y el financiamiento a la educación de tercer nivel.

Con respecto a la evaluación de la calidad, en donde participan elementos como la enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario; el documento referido planteó la necesidad de llevar adelante un proceso de autoevaluación interna y un examen externo a cargo de expertos independientes.

Así mismo, se torna urgente la existencia de instancias nacionales independientes que sean capaces de establecer normas comparativas de calidad, que sean reconocidas en el plano internacional, sin dejar de tomar en cuenta el contexto institucional, nacional y regional. La recomendación a los Estados miembros fue la de llevar adelante procesos de evaluación institucional de sus respectivos Sistemas de Educación Superior, lo que eventualmente les permitirá tomar medidas de acción en base al resto de recomendaciones establecidas (UNESCO, 1998).

Por otra parte se señala que la calidad requiere también que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la creación de sistemas interactivos, la movilidad de profesores y

estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, aún cuando se tengan debidamente en cuenta los valores culturales y las situaciones nacionales.

Además se señala que es especialmente importante tomar en cuenta aspectos como las nuevas tecnologías de la información pues estas constituyen un “instrumento importante en este proceso debido a su impacto en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos” (UNESCO, 1998: 28). Como se observa, se resalta el uso de nuevas tecnologías para la adquisición de conocimientos prácticos y funcionales a la demanda del mercado laboral. La crítica principal en este punto, fue el abandono paulatino a la idea de una universidad que produzca pensamiento crítico, antes las prioridades y directrices giran en torno a la disposición y organización interna de la universidad con el objeto de adquirir saberes prácticos en pro de un mercado mundial cada vez más competitivo y especializado.

En la misma línea, sobre el financiamiento a la educación superior, se señala la importancia de “Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior” (UNESCO, 1998), lo que implicaba por una parte la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas, basadas en la cooperación establecida entre los establecimientos de enseñanza superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización “sana” de los recursos.

La garantía entonces del derecho a la educación superior recae en el rol de los gobiernos, en el sentido de asumir la responsabilidad de su financiamiento, sin embargo se recalca que esto se dará en el marco de las condiciones y exigencias propias de cada sistema educativo (UNESCO, 1998). Lo que deja en entredicho la gratuidad de la educación del tercer nivel y más bien refuerza la idea de que tanto la cooperación internacional como el sector privado puede entrar a ofertar este servicio en la medida de las capacidades y regulaciones propias de cada estado.

En efecto, se insistió en que las instituciones de educación superior deben actuar eficaz y eficientemente en la administración de los recursos puestos a su disposición por los gobiernos y que deben dar prueba de “gran imaginación” para generar los recursos complementarios indispensables (UNESCO, 1998).

El problema de política estaba planteado entonces por los principales actores internacionales referidos. Para finales de siglo se tornó imperativa la intervención del

sector privado y de la cooperación internacional para la dinamización de la oferta educativa de tercer nivel y su financiamiento, dado que el balance daba cuenta de poca eficiencia en la prestación de este bien por parte de los Estados y poca pertinencia en cuanto a su oferta académica y la demanda creciente del mercado internacional y su nivel de especialización. Lo que De Sousa Santos (2006) califica como la mercantilización de la educación superior.

Por otro lado, el continente europeo no estuvo exento de esta nueva tendencia sobre la educación superior, de hecho con claras especificidades que no se ahondarán en este documento, en el mismo período se estableció la Declaración de la Sorbona (1998), firmada por los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, otros veinte y cinco países europeos ratificaron el contenido en la Declaración de Bolonia de 1999.

Este proceso configuró una reforma de los Sistemas de educación superior en veinte y nueve países de la Unión Europea, con el objetivo principal de construir el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La Declaración de Bolonia, estableció objetivos orientados a la consecución de una homologación de la enseñanza superior europea con el fin de fomentar la libre circulación de estudiantes y aumentar el atractivo internacional de la educación europea. Dicha Declaración, en resumen plantea metas, a saber:

Reestructurar el sistema de enseñanza de acuerdo a tres niveles: un primer nivel, con el que se obtendría un título de grado que capacita para el acceso al mercado laboral, un segundo nivel, dirigido a la obtención del título de master y un tercer nivel dirigido a la obtención del título de doctorado, donde el segundo y tercer nivel garantizaría una formación con mayor grado de especialización.

Establecer un sistema común de créditos que permita garantizar que para la obtención de un título todos los estudiantes realizan el mismo esfuerzo.

Implantar un Suplemento Europeo al Título donde se describa con precisión las capacidades adquiridas por el alumno durante sus estudios y permita promover la adopción de un sistema homologable y comparable de titulaciones superiores, con el fin de facilitar las mismas oportunidades de trabajo para todos los egresados.

Fomentar la movilidad de estudiantes y profesores dentro del EEES. Promover la cooperación europea para garantizar la calidad de los estudios superiores de acuerdo a criterios equiparables.

Las principales críticas a este proceso han girado en torno a que si bien en un primer momento lo que intentaba ser una reforma estructural universitaria de parámetros elevados al intentar la homologación de títulos en toda Europa, ha dado paso al uso de términos más flexibles que dan a entender un mayor apego a la realidad.

La discusión señalada alrededor de la mercantilización de la educación de tercer nivel y todas las implicaciones que trae consigo este cambio de referente, logró permear exitosamente en los gobiernos posibilitando, si bien con matices específicos, cuestiones como la importancia del aseguramiento de la calidad así como la diversificación de fuentes en cuanto al financiamiento de la universidad con miras a la consolidación de lo que ya se empezó a llamar como las sociedades del conocimiento.

A manera de resumen, los elementos principales considerados en 1998 por la UNESCO, que tenían componentes a ser trabajados por los Estados miembros, son los que se presentan en la Tabla No. 1.

**Tabla No. 1.**  
**Principales directrices Conferencia Mundial sobre Educación Superior-UNESCO 1998**

<b>Directriz</b>	<b>Acciones</b>
<b>Pertinencia</b>	Educación Superior tiene que aportar a la construcción de una sociedad del conocimiento
	Construcción de nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el Estado y la financiación pública
	Interacciones con otros niveles y formas de educación
<b>Calidad</b>	Procesos transparentes y neutrales de evaluación y aseguramiento de la calidad
	Medidas para acrecentar la calidad de la educación superior, destinadas a alcanzar objetivos institucionales y de mejoramiento Sistema de ES
	Atención especial al respeto de los principios de libertad académica y autonomía institucional
<b>Financiación</b>	No solo el Estado es quien debe asumir la tarea de financiamiento al Sistema
	La cooperación internacional es un actor importante para dinamizar el Sistema

El apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial pero no único para que ésta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional
---

Fuente: UNESCO. 1998

Elaboración propia

Para el año 2008, la II Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebrada en París y titulada “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”, tuvo por objeto realizar un balance de los avances en los últimos diez años en cada estado miembro respecto de sus recomendaciones de política, en este sentido se retoman con fuerza cuestiones como la importancia de la cooperación internacional, el aseguramiento a la calidad de la educación superior, la continuidad, la movilidad de los/as estudiantes graduados/as, la “construcción de una sociedad del conocimiento inclusiva y diversa que aporte al desarrollo de la investigación, la innovación y la creatividad” (UNESCO, 2008).

Por el contexto de crisis financiera en el que se desarrolla este proceso, la preocupación giraba en torno al peligro de ampliar la brecha en términos de acceso y calidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como dentro de las fronteras de un mismo país, lo que sin duda constituiría un desafío adicional a aquellos países en los que el acceso ya era restrictivo.

Los debates en estos espacios denotaron posiciones a favor y en contra de la retirada del Estado, pues consideran que de ello ha dependido también el éxito mayor o menor de las reformas en cuestiones de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Factores como la autonomía universitaria y la rendición de cuentas, la pertinencia también toman un rol preponderante en las nuevas discusiones y debates acerca de la educación superior.

La Declaración de la II Conferencia en mención, en materia de acceso, equidad y calidad reconoció los esfuerzos llevados adelante, en los 10 años que habían transcurrido, en cuanto a mejorar el acceso y asegurar la equidad. Entendida esta última no solo como una cuestión de acceso (hombres y mujeres), sino que se debe plantear como objetivo alcanzar una participación exitosa y la culminación de los estudios, así como el aseguramiento del bienestar estudiantil, con apoyos financieros y educativos apropiados para aquellos que provengan de comunidades pobres y marginadas. (UNESCO, 2009).

A nivel mundial, la matrícula en educación superior había aumentado de 92 millones a 132 millones entre 1999 y 2004 (GUNI, 2009: 82). En el caso de América Latina las cifras mostraban que la matrícula total en este nivel educativo pasó de 12'197.300 de alumnos en 2001, a 18'595.322 en 2008; es decir, que cerca de un 50% más de estudiantes se matricularon en el sistema de educación superior en la región a principios de este nuevo milenio (Santa Cruz, 2008: 3).

Sin embargo, el informe presentado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) en el año 2007 describió que en el espacio iberoamericano existían más de 10.000 establecimientos de educación superior (CINDA, 2007: 74). Por otra parte los datos sobre América Latina señalaban que en 1960 existían 164 instituciones de educación superior, de las cuales el 31% eran privadas; ahora bien en el período 2000-2003 esta cifra se incrementó a 7.514, de las cuales el 65% eran privadas (De la Garza, 2008: 129).

Todo lo cual da cuenta de la efectividad que tuvieron las recomendaciones de los organismos internacionales antes revisados, en pro de una apertura al capital privado en el campo de la educación superior y la limitación del rol del estado para la prestación de este bien público. Propuesta matizada además con cuestiones como la importancia de la calidad y las nuevas tecnologías de la información en los procesos de formación de tercer nivel.

En efecto, en el contexto de los desafíos que se planteaban para una exitosa entrada al nuevo siglo, se posicionó en 2008 el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) así como la educación abierta y a distancia (EAD), de modo que los resultados de la investigación científica deberían ser más accesibles a través del desarrollo de las TICs y los recursos que posibilita la EAD (UNESCO, 2008). Además se resalta la importancia en que los Estados miembros lleven adelante procesos de evaluación y acreditación que aseguren la calidad de sus Sistemas, haciendo uso de las nuevas y diversas herramientas que impulsan los procesos de aprendizaje. A manera de resumen, la Tabla No. 2, demuestra las principales directrices propuestas por la UNESCO para los países miembros y las acciones de política a realizarse.

**Tabla No. 2 Principales directrices II Conferencia Mundial sobre Educación Superior-UNESCO 2008**

<b>Directriz</b>	<b>Acciones</b>
<b>Financiamiento</b>	Mantener o incrementar la inversión en ES a fin de sostener la calidad y equidad
	Promover la diversificación tanto de la provisión como del financiamiento de la ES
<b>Calidad</b>	Poner en marcha y reforzar sistemas apropiados de aseguramiento de la calidad y marcos regulatorios con la participación de todos los actores involucrados
<b>TICs</b>	Apoyar la integración más completa de las TICs y la EAD a distancia para atender las crecientes demandas de educación superior

Fuente: UNESCO. 2008

Elaboración propia

### **Nivel Meso.**

Este nivel hace alusión al espacio de políticas, que según la propuesta de Howlett (2009), abarca los objetivos políticos estratégicos, es decir un mix de instrumentos específicos que responden a preferencias concretas, las que a su vez moldean el estilo de implementación de un gobierno. Para el caso, se determina entre la priorización de la idea que posiciona a la educación superior como bien público, con sus matices respectivos en relación a la construcción de la sociedad del conocimiento.

Las consideraciones de este nivel tienen relación con cuestiones programáticas de la política sectorial de educación superior, de ahí que en esta sección se analiza la política pública de educación superior a nivel de la Región, y en que medida se configuran las preferencias específicas, como respuestas las directrices del nivel macro.

América Latina para fines de siglo atravesó por la conocida “Segunda Reforma”<sup>5</sup> en materia de educación superior, en un contexto de proliferación de las Instituciones de educación superior (IES) y programas dentro de un esquema de total libertad en relación a precio/calidad, sin mínimos estándares y procesos de control, que finalmente provocó un deterioro de los sistemas de educación superior. En un escenario

---

<sup>5</sup> La primera ola reformatoria corresponde a la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región y que, al promover la autonomía y el cogobierno universitario, contribuyó decididamente a la expansión de la cobertura de las universidades públicas, superando los modelos de elite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que gracias a la formación profesional accedieron a una significativa movilidad social. (IESALC, 2008)

de instauración de políticas que paulatinamente dejaban de dar protagonismo al rol central del Estado como regulador y aprovisionador de servicios públicos, la educación superior no fue ajena a este proceso. (Mollis, 2008).

En este contexto, la planta de estudiantes universitarios eran asumidos como usuarios/clientes, lo que consecuentemente posibilitó una fuerte diferenciación entre IES y por tanto la calidad de los servicios educativos terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual para toda la Región. “Por un lado una educación pública cada vez más elitista, 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 con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas...” (IESALC, 2006: 12).

La tercera ola reformativa en la Región, entrado el s. XXI, tiene relación con las nuevas dinámicas y modalidades de educación superior asociadas a procesos de internacionalización y construcción de sociedades del conocimiento; el establecimiento de estándares internacionales de calidad sobre la educación superior; la presión hacia nuevas pertinencias globales y locales (glocales) y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global. El desarrollo de las nuevas tecnologías y la diversificación en cuanto al acceso con las características principales de esta Reforma, además de un fortalecimiento a la idea de la transnacionalización de la educación superior (De Sousa Santos, 2006: 56).

En América Latina, esa fue la tónica que adquirieron las políticas sobre educación superior, con los matices específicos de cada gobierno. Sin embargo, los países que respaldaron la comercialización transnacional, cercanos a los procesos de los AGCS, dirigieron sus políticas a la ampliación del acceso a la educación superior, en donde podían participar los proveedores extranjeros, el caso emblemático es Chile, considerando la posibilidad de que la competencia de instituciones extranjeras pueda incidir en elevar la productividad de las instituciones locales, especialmente de las privadas.

Por otra parte quienes criticaron el crecimiento en la Región de la comercialización y sobre todo de los AGCS, consideraban que esto repercute sobre otros aspectos de la educación terciaria tal como la dificultad del aseguramiento de calidad de la oferta foránea; la posibilidad de que se ensanche la brecha entre

productores y consumidores, reforzando la capacidad de producir de los países avanzados, incluso importando cerebros de los países consumidores si fuera necesario; y la propensión a un contenido homogéneo de la oferta, lo cual no es deseable en los casos que no responden a carreras estrictamente instrumentales (García, 2005).

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado se han producido reformas importantes en las políticas de los Estados en la Región que desarrollan sus efectos hasta hoy en día. Los factores asociados a ideas como bien público o bien transable han delineado las políticas de los países con relación a sus marcos normativos, a sus sistemas y a los arreglos institucionales a fin de priorizar cuestiones como la calidad, por lo que en términos de Luengo (2003) se evidencia un desplazamiento de la planeación hacia la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos, lo que se configuran entonces son Estados evaluadores. Surgen de esta forma amplios repertorios de instrumentos de evaluación y acreditación que ya se venían diseñando desde fines de los ochentas, pero que se implementan entrado el siglo XXI como prioridad de los Estados.

A este respecto, el caso mexicano es el pionero en la consolidación de Sistemas integrales de educación superior que suponen la existencia de instituciones dedicadas a asegurar la calidad, así como normativa específica para regular los procesos. Sin embargo, principalmente México, Argentina y Brasil, diseñaron estrategias para apoyar el proceso de cambio y evaluación auto dirigido e impulsar un proceso nacional de evaluación de la educación superior con miras a acreditar sus procesos y garantizar de esta forma calidad.

En esta línea, las propuestas de transformaciones en América Latina y el Caribe presentan un énfasis político, normativo y organizativo, de modernización de estructuras, sin que esto signifique necesariamente una amplia preocupación con los cambios epistémicos y un debate más radical sobre las misiones de la educación superior en la formación de ciudadanos-profesionales dotados de sensibilidad social y responsabilidad pública. (Chiroleu, 2013).

Para el año 2011 se publica el Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica (Banco Mundial, 2011), en donde en materia de aseguramiento de la calidad se rescata nuevamente los esfuerzos realizados por los gobiernos para contribuir, desde sus propios sistemas y regímenes políticos a este cometido; la evaluación y

análisis comparado surgen ciertas inquietudes y recomendaciones, relacionadas entre otros aspectos a la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, pues esta dependerá de cómo se conceptualicen las definiciones flexibles y amplias (pero no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.

Otro aspecto hace alusión al énfasis no menor en el proceso entero de evaluación a las IES, es decir la importancia de profesionalismo de los evaluadores, la necesidad de que existan evaluadores extranjeros, a fin de que se pueda establecer una regulación de conflictos de interés entre las partes involucradas en estos procedimientos. Esto sobretodo con el ánimo de brindar legitimidad a los procesos que se lleven a cabo en la Región. Se enfatiza además en la vinculación que debe haber entre los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, apuntando de esta forma a una interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información entre otros.

### **Nivel micro.**

En este nivel se caracteriza el cambio de la política pública de educación superior ecuatoriana en el período 2008-2013, los posibles ajustes que existan en el período de análisis y que busquen responder antes a coyunturas críticas que a los objetivos de política anunciados desde un inicio y que se operativizan en programas y vía agencias del estado. Se revisan en esta sección los cambios de primer orden que en los términos de Peter Hall (1993) aluden a los cambios o ajustes técnicos en la formulación de objetivos inmediatos, requisitos prácticos para conseguir los objetivos intermedios de la política y el calibrado o ajuste de mecanismos específicos para lograrla (Fontaine, 2014:163).

En el Ecuador, la educación superior comprende el tercer nivel de formación, y configura el Sistema de Educación Superior que se articula con la formación inicial, básica, bachillerato y la educación no formal. El Sistema está conformado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios superiores de música y artes, debidamente acreditados y

evaluados o en proceso. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tienen fines de lucro.

Los años 90, al igual que en el resto de Región, impulsaron reformas que debilitaron la capacidad de intervención del Estado, provocaron una disminución en la inversión pública especialmente en lo destinado a gasto social y concretamente se vivió un giro en el diseño de políticas públicas, que se consolidó en el Ecuador con el proceso de reforma constitucional llevado a cabo en 1998, en donde se establecieron directrices importantes asociadas a la inversión pública en educación superior, repercutiendo directamente sobre cuestiones fundamentales como los niveles de acceso y calidad.

En el marco de una economía social de mercado, se priorizó la focalización del gasto público (como mecanismo de equilibrio a los estragos provocados por el mercado) y por otra parte, el impulso a la privatización de los sectores públicos estratégicos, con la finalidad de lograr cierto equilibrio y financiar el déficit fiscal.

Las políticas de educación superior y la capacidad misma del Estado para resguardar la rectoría en esta materia quedó atenuada, debido a restricciones políticas y financieras basadas en intereses de grupos privados, que debilitaron el sistema público de prestación de este servicio, así como la capacidad institucional y técnica de las Instituciones públicas de Educación Superior.

Además, las propuestas neoliberales pensaron a los docentes e investigadores como una carga a flexibilizar e incluso descalificar, especialmente quienes se encontraban insertos en el esquema público, lo que benefició y legitimó la necesidad de privatización y mercantilización del Sistema.

Otro elemento como la gratuidad, se garantizaba únicamente hasta el nivel de bachillerato, por lo que se establecieron Disposiciones en donde se dejaba en potestad de las instituciones públicas de educación superior la fijación de tasas de matrículas diferenciadas en función a la condición socio-económica de los/as estudiantes, además de considerar la posibilidad de que se cobren “derechos y tasas por servicios” (Villavicencio, 2012).

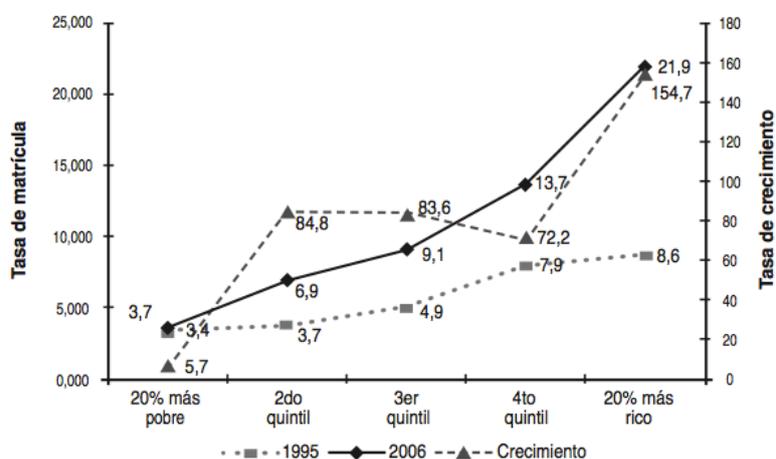
De esta forma entonces, se institucionalizó la idea de que lo público no tiene relación con la gratuidad en el nivel superior, antes con el cobro “equitativo” o “justo” de las tasas de matrícula. El cobro de matrículas o de cualquier tipo de tasas o derechos al acceso, no ponía en cuestionamiento el carácter público de la educación, sino que

buscaba asociarse a criterios de calidad. En este punto, el rol de las ideas en torno al criterio de calidad, jugó un papel fundamental pues éstas estructuraron parte del proceso de construcción pública del problema de política, mediado ideológicamente.

Parte de las transformaciones producidas en torno a la universidad, se tradujeron en la masificación y con ella la diferenciación social de la población estudiantil. Como consecuencia, las casas de estudio realizaron reformas internas que atendieron centralmente al primer problema, generando soluciones sobre “cantidad y cupos”, sobre mecanismos de control al ingreso tanto explícitos como implícitos. Así, la oferta académica, se relacionaba directamente al mercado, lo que influyó en la calidad académica, pues las necesidades se articulaban más bien a la obtención rápida de títulos en carreras universitarias de corta duración orientadas en la gran mayoría a ramas como la administración de empresas, comercio, auditoría, jurisprudencia entre otras.

El proceso de definición de la política de educación superior, se materializó con la expedición de la Ley Orgánica de educación superior en el año 2000, a partir de lo cual se fortaleció la oferta privada de educación superior. Como resultado, en cuanto a cobertura y acceso, gran parte de la población se encontraba excluida del Sistema, como se observa en el Gráfico 1, en los períodos analizados (1995 - 2006) la tasa de matrícula en el quintil más deprimido no varía significativamente, lo que si ocurre en el quintil más rico para el mismo período. Estos datos son un indicativo de la direccionalidad que tuvieron las reformas emprendidas a partir de la Constitución de 1998, así como la institucionalidad configurada a partir de ésta.

**Gráfico No. 1. Tasa de matrícula pública en el Sistema de Educación Superior ecuatoriano**



A partir de la Constitución de 1998, tomó cuerpo el sistema nacional de evaluación y acreditación y con ello se dio paso a un sistema institucional compuesto básicamente por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación superior, con el objeto de tomar una serie de acciones tendentes a construir el sistema de evaluación de la calidad educativa del país. Estos intentos de regulación de la educación superior, implicaron desde un ajuste a la institucionalidad existente, así como la elaboración de instrumentos de política como la Ley de Educación Superior (2000).

Además se crea el Consejo Nacional de Educación Superior, para concretamente regular el Sistema de Educación superior ecuatoriano. Sin embargo, las críticas apuntaron a la constitución de este espacio pues según Villavicencio (2012), desde este espacio las Universidades eran juez y parte del Sistema. A ello se suma la discrecionalidad abierta sobretodo al sector privado para la creación de centros de educación superior sin ninguna regulación efectiva en cuanto a calidad, pertinencia y cobertura. La desvinculación de este servicio a las necesidades de desarrollo del país, así como a los sectores que más lo requerían, sin duda es otro de los factores que ahondaron la desigualdad social y económica en el Ecuador y por lo tanto la falta de oportunidades laborales adecuadas para un gran segmento de la población.

En ese contexto, el proceso constituyente en 2008 implicó la ampliación de derechos y obligaciones, así como un proceso de reforma del Estado que además significó la recuperación de roles centrales en materia de planificación, regulación y rectoría en cuanto a las políticas públicas, sobretodo en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre ellos el impulso a la educación.

El posicionamiento del tema en cuestión, liderado por el Gobierno central, abogaba por soluciones que atiendan a cuestiones endógenas y particulares del campo universitario, sin dejar de lado la articulación entre los diferentes niveles de enseñanza del sistema educativo nacional con el sistema de educación superior, así como tener en cuenta condiciones macro ligadas a las temáticas de la reforma del Estado, la estructura social y el desarrollo nacional.

La nueva carta política del país (2008), consagró la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel; estableció un sistema nacional de admisión y nivelación regulado por ley; aseguró la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia, la

movilidad y el egreso de los y las estudiantes al fijar, con independencia de si la oferta es pública o privada, mecanismos tales como becas, ayudas económicas y cuotas de ingreso para grupos históricamente excluidos.

El rol de los actores no estatales, como autoridades universitarias, dueños de universidades privadas, gremio de académicos, estudiantes organizados, caracterizó un debate y una pugna por deslegitimar el proceso que se iniciaba y que tomó casi dos años, pareciendo retomar un curso de normalidad una vez se aprueba la Ley Orgánica de Educación Superior (2010).

Los actores gubernamentales, concretamente el Presidente de la República y autoridades de SENESCYT y SENPLADES fueron capaces de crear y retener un monopolio interpretativo sobre el entendimiento del problema de política, lo que determinó la dinámica de los problemas y sus soluciones encontradas, a lo largo de todo el proceso de elaboración de la agenda. Consecuentemente las ideas movilizadas, se posicionaron y legitimaron por el conjunto de la población, en el cambio de la política se corresponde al paradigma de política existente y por lo tanto a un nuevo marco ideacional en la materia.

### **CAPÍTULO III**

## **EL CAMBIO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA**

El contexto en el que se inscribía el Ecuador de finales de 2006 resulta bastante especial. Luego de un proceso de segunda vuelta electoral, Rafael Correa se consagra como el nuevo presidente de la República, su proyecto de gobierno (2007-2011), anunció cambios profundos distribuidos en los conocidos “ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador”<sup>6</sup> entre los que se ubicó el pilar de su oferta de campaña que constaba en llevar adelante una reforma política, constitucional, a través de la figura de la Asamblea Constituyente.

En concordancia con aquello, se estableció la importancia de recuperar el rol central del Estado en materia de planificación, regulación y rectoría, especialmente en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre ellos el impulso a la educación. Para ello el régimen de desarrollo tendría que marcar la pauta de las políticas públicas, lo propio con la educación superior, por lo tanto el sistema de educación superior se articularía tanto al sistema nacional de educación como al Plan Nacional de Desarrollo (Alianza País, 2006).

El organismo encargado de la planificación nacional fue quien asumió la elaboración de informes de creación (y cierre?) de universidades y escuelas politécnicas, previo al paso de los proyectos a la Asamblea Nacional, organismo que emitiría las respectivas leyes de creación de dichas instituciones (Constitución del Ecuador, 2008).

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

---

<sup>6</sup> Revolución Constitucional y democrática; Revolución ética: combate frontal a la corrupción; Revolución económica y productiva; Revolución educativa y de salud; Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración ciudadana.(Alianza País. 2006).

Muy seguramente la legitimidad adquirida por la SENPLADES, desde su aparición, tenga que ver con la importancia dada por el presidente de la República a la consolidación de una entidad del ejecutivo a cargo de articular y canalizar los cambios y las reformas anunciadas en campaña, posicionando a la planificación nacional y al nuevo régimen de desarrollo (consagrado como el “buen vivir”), como el centro articulador de todo aquello.

En la nueva estructura orgánica de la función ejecutiva, se definió a la SENPLADES y a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), como instancias que se ubicaban por encima de los Ministerios sectoriales, encargadas de la planificación estratégica y evaluación de impacto y del seguimiento a la gestión, respectivamente. Se anunció entonces, que esta nueva estructura era “un esquema funcional en el que se fortalecían la planificación, la gestión y el seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas...” (SENPLADES, 2007).

En concordancia con lo dicho, la SENPLADES asumió un rol importante, articulando para finales de 2008, encuentros internacionales con el objeto de articular el debate alrededor de la calidad de la educación superior, así como el tratamiento de los países de la región a cuestiones como los procesos de evaluación y acreditación de las Instituciones de educación superior, la gratuidad, la nivelación, el acceso, el ingreso y la permanencia.

Una vez esclarecidos los objetivos de la política, empieza entonces a establecerse la hoja de ruta para las posteriores reformas que vinieron, entre las que se incluyen al Mandato 14, como el que abre paso al primer proceso de evaluación de las instituciones de educación superior (IES), a cargo del CONEA y CONESUP, y posteriormente la elaboración y aprobación de una nueva Ley Orgánica de educación superior que sustituye a la entonces vigente (2000)<sup>7</sup> y que trajo consigo importantes cambios, fundamentalmente en cómo el Gobierno central concebía a la educación superior esto es, como un bien público gratuito para todo quien logre el acceso al sistema; reformas al sistema institucional; así también nuevos procesos técnicos de evaluación y acreditación de las IES. La SENPLADES, a partir de lo referido,

---

<sup>7</sup> Si bien en ese mismo período se delinearón otras estrategias y documentos de política en la materia, para el fin de esta investigación se considera a estos dos instrumentos de política como los más relevantes en el proceso de reforma nombrado.

el mandato constituyente, comandó la reforma al sistema y quien delineó el camino de dicha reforma.

Se pretende en esta investigación, sustentar cómo la selección y priorización de los instrumentos, siguiendo el método NATO (Hood. 2010), dan cuenta del estilo de política “top-down” impartido por el gobierno y ejecutado por una de sus agencias, en este caso SENPLADES, como su brazo articulador. Esto podría traducirse, o no, en una lógica de centralismo burocrático, en donde las decisiones y los cambios se incentivan de arriba hacia abajo. En este caso más concretamente las propuestas que se materializan en la reforma fueron trazadas e impulsadas por una instancia supra ministerial, encargada de la planificación y el desarrollo integral del país.

### **Organización.**

Para el año 2007, el Ecuador contaba con dos instancias autónomas reguladoras del sistema nacional de educación superior. Por un lado el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), como organismo regulador, coordinador y planificador del Sistema. Así mismo el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), como instancia a cargo de liderar y coordinar procesos de evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior, para su respectiva acreditación.

Ambas Instituciones fueron el centro de la crítica constante, tanto por un sector de la comunidad académica como por la población estudiantil, sobretodo por cuestiones como su conformación, así como también por las escasas o muchas veces inexistentes acciones en cuanto a la materialización de objetivos en cuanto a la calidad del sistema o al tipo de carreras impartidas por las IES y su nula vinculación a las necesidades del país (CONEA, 2009). La privatización de las IES y el “desmantelamiento” del Sistema, como muchos actores lo calificaron, se ubican como los principales motivos de descontento de la población universitaria.

En cuanto a la constitución del CONESUP<sup>8</sup>, se cuestionaba que las Universidades podían ser juez y parte del Sistema, a ello se sumó la discrecionalidad

---

<sup>8</sup> El CONESUP se integraba por nueve miembros: a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas; b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; d) Un rector elegido por los institutos superiores

ampliamente hacia el sector privado para la creación de centros de educación superior sin ninguna regulación efectiva en cuanto a calidad, pertinencia y cobertura. La desvinculación de este servicio a las necesidades de desarrollo del país, así como a los sectores sociales más demandantes, parecían ser los factores que ahondaron la desigualdad social y económica en el Ecuador y por lo tanto la falta de oportunidades laborales adecuadas para un gran segmento de la población (Minteguiaga, A y Prieto C. 2012).

Gran parte de la oferta académica estaba estrechamente ligada al mercado, con lo cual los niveles de calidad académica tendieron a reducirse. La necesidad era la obtención rápida de títulos en carreras universitarias de corta duración orientadas en la gran mayoría a ramas como la administración de empresas, comercio, auditoría, jurisprudencia entre otras.

**Tabla No. 3. Oferta académica de tercer nivel. 2009**

ÁREAS (posición relativa)	PROPORCIÓN
Administración y Comercio (1)	34 %
Agrícola y Pecuaria (7)	3 %
Artes y Arquitectura (6)	4 %
Ciencias Básicas (8)	2 %
Ciencias de la Salud (5)	11 %
Ciencias Sociales (2)	16 %
Educación (4)	14 %
Humanidades y Ciencias de la Cultura (9)	0 %
Tecnologías (3)	16 %

Fuente: CONESUP 2009

La regulación sobre la impartición de las carreras universitarias, la coordinación y la planificación del Sistema de Educación superior constituía el rol central del CONESUP. Sin embargo, este espacio fue bastante cuestionado en la medida en que dejaba en

---

técnicos y tecnológicos; e) Dos representantes por el sector público (el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o su delegado o alterno, que debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico y cumplir las condiciones la ley establecía para ser rector); f) Un representante por el sector privado, que debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales; g) Un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno, que debía ser un ex rector universitario o un académico de prestigio.

evidencia el rol de esta institución como juez y parte del Sistema, dado que su constitución fue bastante ambigua<sup>9</sup>.

Así mismo el CONEA, creado también en el año 2000, tuvo como rol la puesta en marcha de procesos de evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior, así como procesos relativos a la acreditación. De la misma forma que ocurriera con el CONSEUP, el CONEA tuvo un papel cuestionado en cuanto a su conformación por su carácter autónomo e independiente; abriéndose paso a la acreditación de instituciones sin que necesariamente existan criterios de pertinencia así como tampoco existió diversificación de la oferta.

El sistema institucional entonces dispuesto, parecía debilitar el papel y el proceso que para el momento habían llevado en manos de las universidades públicas, estigmatizando este tipo de educación y más bien fortaleciéndose el rol de la oferta privada (Minteguiaga, A. y Prieto C, 2012). Además en cuanto a cobertura y acceso, cada vez más población se encontraba excluida del Sistema. En los períodos analizados (1995 - 2006), la tasa de matrícula en el quintil más deprimido no variaba significativamente, lo que si ocurre en el quintil más rico para el mismo período. Estos datos son un indicativo de a qué grupos beneficiaba el sistema institucional previo a 2008 (CONSESUP, 2006).

Este contexto da cuenta de una aparente deslegitimación del sistema institucional de la educación superior en el Ecuador, lo que dotó de mayor significado y volvió fundamental la necesidad de impulsar reformas integrales. En este sentido la SENPLADES, asumió un rol protagónico en este proceso de reforma al sistema de educación superior, enmarcado en el nuevo texto constitucional. En ese sentido, cualquier proceso de reforma tenía que estar anclado a los objetivos de la planificación nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo o Plan nacional del Buen Vivir (2009-2013), estableció las “Estrategias para el período 2009-2013”, entendidas como los pasos previos a la consolidación de la “Estrategia endógena para la satisfacción de

---

<sup>9</sup> Dos rectores elegidos por las Universidades públicas, uno por las Escuelas Politécnicas públicas, uno por las Universidades y Escuelas Politécnicas particulares, uno por los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos, dos representantes por el sector público, uno por el sector privado y su presidente elegido por fuera de su seno que deberá ser un ex rector (Art. 12 LOES, año 2000).

necesidades”. Una de ellas (6.5) planteó la transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación.

Dicha estrategia, recoge las principales propuestas de la posterior reforma asociadas a: garantizar la gratuidad y la universalidad de la educación superior, pues es concebida como un bien público; el acceso al tercer nivel de formación, garantizado por medio de un sistema de nivelación y admisión, a fin de que el nivel socio económico no constituya un impedimento; la calidad; estándares de evaluación y acreditación; pertinencia; impulso a la investigación. Finalmente, se resalta la “responsabilidad indelegable estatal y del gobierno (y no el papel subsidiario...que ha tenido en las últimas décadas) en la elaboración de políticas públicas para el campo” (PNBV. 2009: 63). Esta vía trazada para la reforma tendría entonces que aplacar los avanzados procesos de privatización y mercantilización de la educación superior en el país.

En esta línea, la primera acción liderada por la SENPLADES fue su participación en la emisión del Mandato Constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente en julio 2008, en donde se establece como “obligación del CONEA...elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento”(CONEA. 2009). El detalle de este proceso, se analizará en el instrumento de Autoridad.

Por su parte en el nuevo texto constituyente, que se aprueba en septiembre 2008, se establece que el Sistema de educación superior estará regido por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva, así como de un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas. Estos posteriormente, con la nueva Ley de educación superior (2010), fueron el Consejo de educación superior (CES) y el Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior (CEAACES), respectivamente.

Las funciones del CES y el CEAACES, detalladas en la LOES (2010), no difieren en mayor medida del quehacer de las Instituciones que los precedieron (CONESUP y CONEA), sin que este sea el caso en materia de la conformación en donde la cuota de participación del Ejecutivo es bastante más importante.

Esta información se revisa con mayor detenimiento en la sección de Autoridad. Un cambio importante fue la articulación que se proponía entre ambas instituciones, para cuestiones fundamentales como la creación o cierre de las IES, las medidas en esta materia, a cargo del CES, tendrían que ser sustentadas mediante la emisión de informes técnicos del CEAACES. Así también se incorporan acciones como las referentes a las resoluciones que adopte el CES, las que deben tomarse sobre la base de los informes técnicos, jurídicos, académicos, administrativo financieros establecidos por la Secretaría Nacional de educación superior, ciencia y tecnología (SENESCYT).

La reingeniería institucional también implicó la creación de una entidad del Ejecutivo, que se encargaría de la emisión de política pública en materia de educación superior. La SENESCYT, con rango de Ministerio, se crea con la LOES (2010) y entre sus principales atribuciones se encuentran el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y el Sistema, así como garantizar el efectivo cumplimiento de la gratuidad en la educación superior.

Así mismo, la LOES (2010) institucionaliza el rol de la SENPLADES como otra agencia del Estado que se encargará del análisis técnico para la creación de nuevas Universidades o Escuelas Politécnicas, emitiendo informes de pertinencia al CES. El proceso de institucionalización de dichas atribuciones, se da entonces en diciembre 2010, fecha en que esta Secretaría nacional, reforma su estructura orgánica, creando una Dirección de educación superior, dentro de la Subsecretaría de planificación y políticas públicas.

Como se ve, el relacionamiento que se establece entre los dos organismos que rigen el Sistema con las Carteras de estado referidas, instaura una nueva dinámica entre los actores del Sistema y las agencias del Ejecutivo, en la medida en que éstas últimas sustentan a nivel técnico las decisiones que se toman dentro del Sistema de educación superior. Esto ha sido bastante criticado por actores que no pertenecen a los niveles sustantivos, antes procesales, del policy making processaludiendo “coptación” de la educación universitaria ecuatoriana.

Es así como en el seno del debate entre los actores estatales y no estatales, siempre se ubicaron dos cuestiones fundamentales de la educación superior ecuatoriana, estas son: los procesos de evaluación y acreditación de las IES, en relación a los

mecanismos (técnicos y políticos) impulsados para llevar adelante lo dicho<sup>10</sup>; así como también al rol que han jugado las agencias del Ejecutivo y su “direccionamiento” en el giro que ha tomado la educación superior, especialmente a partir de las discusiones y posterior aprobación de la LOES (2010).

En cuanto al proceso de evaluación para la acreditación de las IES (2013), a cargo del CEAACES, se rescató la calidad y sobre ello la necesidad de alcanzarla en base a los nuevos parámetros previstos a partir del nuevo marco legal vigente. Sin embargo, dado que la calidad fue desde un principio uno de los objetivos fundamentales de la política, han surgido importantes críticas de actores no estatales (académicos especialmente), que apuntan a la poca o nula apertura para el escrutinio público en cuanto a los criterios subyacentes de “calidad” que presupone el modelo adoptado, el conjunto de parámetros usados y su ponderación.

Además se habla de un tipo de evaluación unidireccional, es decir donde no se ha dado paso a la pluralidad de criterios y actores. Es así que en la metodología de categorización realizada por CEAACES no se contemplan los criterios por ejemplo de los estudiantes, colegios de profesionales, docentes, autoridades o trabajadores de las IES. Se cuestiona si la medida para jerarquizar el ranking de universidades es “la calidad” en un contexto que toma en cuenta las realidades y diversas aristas de una sociedad como la ecuatoriana, pues no existe un documento que discuta, exponga y defina qué se entiende por calidad. Los documentos oficiales del CEAACES se limitan a utilizar sinónimos como “excelencia” o “nivel internacional” (IAEN. 2012).

La resistencia de las IES a estos procesos de categorización ha sido importante por no decir trascendental, de tal forma que los actores estatales han realizado “ajustes técnicos” en cuestiones como plazos para que las IES puedan sustentar y mejorar sus indicadores de gestión, planes de contingencia para un grupo de IES, entre otras medidas que no estuvieron previstas en un principio. En aras de viabilizar los cambios de la política, se identifican ciertos momentos de flexibilización de los instrumentos técnicos de las agencias, lo que aparentemente trae consigo costos como la politización de las IES, aunque este fue uno de los elementos que precisamente se pretendió contrarrestar en un inicio del proceso de reforma. A ello se suma una aparente

---

<sup>10</sup> En el período que se analiza se han llevado adelante dos procesos de evaluación a las IES, el primero (2009) a cargo del entonces CONEA y el segundo (2013) a cargo del CEAACES. Ambos establecieron una categorización de las IES, en función a metodologías y parámetros técnicos específicos.

superposición de competencias en la materia, sobretodo entre el CES y la SENESCYT, pues no queda claro hasta donde llega la incidencia de cada una de estas instituciones.

Todo ello, da cuenta de una política de educación superior en donde el rol y liderazgo lo tienen los actores estatales. Con lo cual las reformas se han impulsado desde los espacios sustantivos de la política respondiendo a un corte burocrático. A pesar de ello, en ciertos momentos de inflexión de la política de educación superior, los actores estatales han hecho concesiones a los actores no estatales, a fin de evitar niveles de conflictividad que puedan retrasar la implementación de las reformas e incluso entorpecer el funcionamiento del Sistema.

Ahora bien, en cualquier proceso de política, quienes lideran o dirigen el diseño necesitan tomar en cuenta y trabajar con la estructura y la operación de cualquier red de actores de la sociedad civil organizada con niveles claros de influencia y acción; de tal forma que se reconozca el potencial de éstos en el proceso de definición o ajuste de los objetivos, medios o procesos operativos de la política en cuestión.

Este es precisamente el plano procedimental de la política pública, en donde se ubican los actores organizados vinculados a la educación superior en el Ecuador, identificándose principalmente a los gremios de académicos/catedráticos, gremios de funcionarios públicos vinculados a cuestiones administrativas de operatividad y funcionamiento de las IES, así como a las federaciones de estudiantes universitarios pertenecientes a instituciones privadas o públicas.

En esta línea es interesante revisar cómo funcionan los instrumentos sustantivos que el Estado deja a los actores sociales, por ejemplo en el proceso de evaluación y acreditación a las IES, en donde los actores sociales organizados estuvieron incluidos en un principio, cuando se colocó en agenda la relevancia de los procesos de evaluación y acreditación (SENPLADES, 2008).

En efecto, gran parte del gremio académico se involucró activamente en el proceso de evaluación a las IES desarrollado en el marco de lo que establecía el Mandato 14. Prácticamente la mayor parte de la comunidad académica universitaria coincidía en la necesidad de una evaluación integral al Sistema de educación superior y de forma especial a la calidad de las IES públicas y privadas. El involucramiento de los actores sociales en este proceso fue claramente visible, lo que no ocurrió en el segundo proceso de evaluación a las IES; dado que transcurrieron 5 años (la segunda evaluación

para la re categorización de las IES se desarrolló finalizando el año 2013), los gremios que en un principio apoyaron y legitimaron el proceso habían sufrido un desgaste importante, seguramente debido a los frecuentes re ajustes del Ejecutivo en cuanto a los instrumentos normativos como la LOES, que minaron el apoyo inicial con el que contaba el gobierno.

Otro factor importante de rescatar es el rol que adquirió la SENESCYT en cuanto a la injerencia en el funcionamiento del CES, pues es la institución que emite todo tipo de aval técnico para que el referido Consejo continúe cualquier proceso de regularización a las IES. Lo que sin duda termina afectando y alterando el funcionamiento del Sistema de educación superior, deja de lado a los actores organizados de la sociedad civil y abre paso a la influencia cada vez mayor del Ejecutivo en las decisiones sobre la materia.

### **Autoridad.**

El Mandato 14 constituye la piedra angular del proceso de reforma al sistema de educación superior, pues representa uno de los instrumentos que propone un distanciamiento importante de lo que hasta entonces constituía la política de educación superior, planteando fundamentalmente la recuperación del rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las IES considerado como “venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las fuerzas del mercado” (CONEA, 2009: 56).

El objetivo del Mandato referido, fue disponer al CONESUP, en el plazo de un año, determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control; y encargar al CONEA, en el mismo plazo, la entrega al CONESUP y a la Asamblea Nacional de un Informe técnico que evalúe el desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>Es importante señalar que además el contenido de este Mandato derogó la Ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia, lo que abrió paso a su cierre inmediato, debido a una serie de irregularidades probadas a esa fecha por el CONESUP. Además posteriormente se hizo público también un Informe de los Institutos técnicos y tecnológicos del Sistema.

El Informe CONEA, desarrolló una metodología para evaluar el desempeño de las IES públicas y privadas<sup>12</sup> y sobre esa base, categorizarlas. A pesar de ello, se puntualizó sobre la “relativa homogeneización” de las IES por medio de este Informe, debido a que el rasgo fundamental de la universidad ecuatoriana era su fragmentación por las múltiples brechas en materia académica, democrática, tecnológica, investigativa que “determinan asimetrías entre los distintos conjuntos de universidades, así como dentro de un mismo conjunto relativamente más homogéneo” (CONEA, 2009: pp6).

Los resultados del Informe en cuestión, pusieron en evidencia la necesidad de mejorar el Sistema en materia de: depuración de universidades; supresión gradual de extensiones universitarias; regulación de la oferta académica; fortalecimiento del sistema de posgrados; fortalecimiento de las universidades ubicadas en categoría D.

A lo largo de todo el Informe, ya se ensayan líneas de acción con miras a una reforma integral del Sistema de educación superior y consecuentemente a su normativa. Así, sobre la “depuración de universidades”<sup>13</sup> se mencionaba que el importante crecimiento de la oferta educativa privada, detonó un abandono paulatino de la política pública del espacio de la educación superior, sobretodo en lo que concernía a regulación y la asignación de recursos estatales permanentes que financien/garanticen la demanda en aumento, así como la oferta pública. El objetivo de la educación superior como un bien público había sido desvirtuado, abriéndose paso a una “extrema mercantilización de la educación superior”<sup>14</sup> (Informe CONEA, 2009: 17).

En cuanto a la “supresión gradual de las extensiones universitarias”, dada la elevada presencia de éstas en el territorio nacional<sup>15</sup>, su calidad no estaba garantizada, constituyendo uno de los problemas críticos de la universidad ecuatoriana<sup>16</sup>.

Finalmente y no menos importante, se encuentra la “regulación de la oferta académica”, aspecto en donde se señala la importancia de contar con un Reglamento de

---

<sup>12</sup> Centrada en cuatro criterios: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna. (Informe CONEA. 2009).

<sup>13</sup> La recomendación a este respecto manifestaba: “En cumplimiento de lo establecido en el Mandato 14, este informe recomienda a la Asamblea Legislativa, depurar el sistema universitario ecuatoriano de este grupo de universidades, a través de las acciones legales que están en el marco de competencia de la Asamblea, precautelando los derechos de las y los estudiantes”. (Informe CONEA. 2009 pp23).

<sup>14</sup> En categoría E (para cierre) se ubicaron 26 universidades, de las cuales 2 eran estatales y 24 autofinanciadas.

<sup>15</sup> El mismo Informe señala que existían 145 extensiones y centros de apoyo.

<sup>16</sup> La recomendación en esta línea fue la supresión gradual de las extensiones universitarias, en períodos específicos y haciendo un previo análisis técnico de cuales deberían permanecer.

régimen académico, que en la ley vigente entonces (LOES 2000), debió ser emitido (en los plazos determinados) a fin de evitar la dispersión de las IES y consecuentemente de la oferta académica, lo que finalmente ocurrió. En este sentido la recomendación puntualizaba que la nueva Ley tendría que definir con claridad las regulaciones que normen y organicen el régimen académico, de la mano de un sistema institucional neutral que pueda garantizar sus aplicaciones.

El Informe se puede decir que logró abrir el paso de “evaluaciones formales, subjetivas e indulgentes, a un ejercicio de evaluación objetivo y transparente, técnicamente sustentado y sobre todo, basado en un marco conceptual que incorporaba con claridad y consistencia las dimensiones y criterios sobre calidad de la educación superior” (IAEN, 2012: pp17).

Todo lo cual llevó al cierre definitivo de catorce de las veintiséis universidades ubicadas en categoría E y se convirtió en la piedra angular que abre paso y legitima todas las acciones que se sucedieron después, en términos de reforma al sistema de educación superior y todas sus implicaciones (cierre de universidades, fusión y desaparición de instituciones, entre otros).

El sustento técnico de las recomendaciones contenidas en dicho Informe, legitimó las posteriores acciones de política que se llevaron durante los siguientes dos años hasta la aprobación de la nueva Ley de educación superior y la instauración de un nuevo sistema institucional.

Los hechos que devinieron del Mandato Constituyente No. 14, constituyeron parte de un segundo proceso que era instaurar y efectivizar los grandes preceptos planteados sobre la educación superior, entenderla y articularla como un bien público implicaba poner en marcha criterios que vuelvan una realidad la calidad desde la pertinencia propia de un contexto como el ecuatoriano.

La nueva LOES, aprobada en octubre 2010, encarna entonces la legitimidad del poder Ejecutivo, al promoverse abiertamente desde este espacio, y en concreto bajo la conducción de SENPLADES un cuerpo normativo que materializó las recomendaciones técnicas del ex CONEA, pero así también dispuso un nuevo sistema institucional en donde el gobierno central adquirió mayor capacidad de incidencia en la política a través de sus agencias dispuestas para ello.

Sin embargo, el proceso de discusión sobre el contenido de la nueva LOES en su dinámica presentó niveles de conflictividad entre los actores no estatales y estatales, que daban cuenta del poco consenso en cuanto a la propuesta de ley presentada por SENPLADES. En primera instancia, actores como el CONESUP, rectores, autoridades de universidades públicas y privadas, estudiantes universitarios<sup>17</sup>, establecieron el debate en torno al principio de autonomía universitaria, entendida como independencia ideológica y política del sistema universitario respecto del gobierno la misma que, a criterio de los referidos actores, se vería menoscabada pues la incidencia del Ejecutivo iba a ser mayor. Además, lo que ahondó la pugna fue que el proyecto de LOES proponía la creación de una instancia del ejecutivo que se encargue de ejercer la rectoría de la política de educación superior y por lo tanto de incidir en la regulación del Sistema.

La autonomía universitaria, llamada en la nueva LOES (2010) autonomía responsable (Art. 17), estableció que el “Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios contenidos en la Constitución de la República”, en la misma línea se garantizaba aparentemente la independencia que seguirían manteniendo las IES respecto del gobierno central.

No obstante de lo señalado, con la finalidad de establecer un vínculo más estrecho del Sistema con la función Ejecutiva, para la emisión de la política de educación superior y la coordinación de acciones al interior del Ejecutivo, se creó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT); temas como la materialización de los principios constitucionales en materia de educación superior, como por ejemplo la gratuidad, recaían directamente en manos de dicha institución.

De lo revisado, la nueva LOES estableció los principios generales sobre los cuales operarían los nuevos arreglos institucionales, así como también afianzó la responsabilidad social de las universidades en pro de potenciar el acceso, permanencia y salida de la población más desatendida. Sin embargo, la operatividad de dichos principios tendría que materializarse a partir de las reglamentaciones posteriores, indispensables para cumplimentar el funcionamiento del nuevo Sistema.

---

<sup>17</sup> Ver: <http://www.eluniverso.com/2009/07/15/1/1447/9D7118FF1DAB496F84B54CD1C75F8479.html>  
Consultado el 29 de abril de 2013.

En ese sentido en noviembre de 2013, casi tres años después de emitida la LOES y a pesar de los plazos que ésta fijaba, se contó con uno de los Reglamentos más importantes que daría forma y contenido a la reforma de la educación superior ecuatoriana. El reglamento de régimen académico que regula la oferta académica de las IES en consecuencia tendría que ser el paso previo a nuevos procesos de evaluación y acreditación, sin embargo la evaluación externa, impulsada por el CEAACES, culminó en ese mismo mes y año, luego de lo cual se determinó una nueva categorización de las IES.

En efecto, las críticas a este proceso señalaban en su momento que la introducción de categorías de universidades, las limitaciones de la oferta académica de acuerdo con estas categorías y la separación entre docencia e investigación, contradecía el principio de integralidad que supone el Sistema de educación superior; con lo cual el centro del desarrollo del conocimiento adoptaría criterios y estándares, probablemente válidos en otros contextos, pero desprovistos de valor social y de compromiso propios de los principios de una calidad y pertinencia consagrados en la Ley; esta última estaría siendo olvidada al consagrarse una visión empresarial y funcional de la universidad ecuatoriana, materializada en proyectos como la construcción de la ciudad del conocimiento “Yachay”, cuya misión es el desarrollo y la gestión “bajo estándares internacionales integrando la actividad científica, académica y económica, impulsando la investigación, transferencia y desagregación de tecnología e innovación para contribuir al cambio de matriz productiva del país”<sup>18</sup>.

Lo revisado en esta sección da cuenta de los avances en materia de la normativa derogada, creada, reconfigurada con la finalidad de sostener la reforma al Sistema que inicia, como se revisó, con el Mandato No. 14. Las críticas por parte de los actores sobretodo académicos universitarios, han centrado su atención en cuestiones como los procesos de evaluación y acreditación de las IES y de una aparente debilitamiento que ha sufrido el proceso; pues se señala un evidente divorcio entre como inició el proceso de “depuración” de las IES y como se debió continuar especialmente en lo referente a la instauración de nuevas bases que posibiliten la calidad en la educación superior ecuatoriana, siendo que este era el objetivo enunciado de la política.

---

<sup>18</sup> Ver: <http://www.yachay.gob.ec/valores-mision-vision/> Consultado el 10 de julio de 2014.

En cuanto a la dimensión procedimental, esta generalmente se relaciona con el ejercicio de un Gobierno para dar paso y dar un acceso preferencial en el proceso de política, con la finalidad de garantizar y tener en cuenta otros diversos puntos de vista. Estos instrumentos de autoridad, desde la dimensión procedimental proveen y crean una amplia variedad de funciones desde la gestión de las redes de actores involucrados, frecuentemente para ganar soporte o marginar a los oponentes de política, pero también para garantizar que ciertos estándares y prácticas estén seguidos de las opciones de política presentes.

El involucramiento de los actores en los procesos de elaboración de la LOES así como de los Reglamentos posteriores fue importante, el debate generado en este marco estableció una dinámica de pugna con el Ejecutivo, debido fundamentalmente a cuestiones la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, la dedicación a tiempo completo de los académicos a una sola institución de educación superior. Éstos entre otros, fueron los principales puntos de encuentro en donde el gobierno tomó distancia de los actores gremiales y condujo un diseño de los instrumentos de autoridad bastante aislado del debate ampliado, todo ello en medio de fuertes críticas y deslegitimaciones constantes a actores importantes que habían estado en principio a favor de una depuración con miras a reformar el Sistema de educación superior.

### **Información (Nodalidad).**

Como ya se ha revisado, la información sustantiva generada en materia de educación superior asociada a los dos procesos de evaluación y acreditación de las IES, es basta. En efecto, los Informes resultados de dichos procesos, a cargo del ex CONEA y después del CEAACES, determinaron la situación de la educación superior, así como el desenvolvimiento de las IES luego de la primera evaluación a la que se sometieron en la línea de lo que establecía la Constitución (2008)<sup>19</sup> y la LOES (2010).

Los resultados arrojados del primer proceso de evaluación, producto del Mandato 14, como ya se ha revisado, dieron cuenta de una precaria situación de la educación superior ecuatoriana. En términos generales el Informe del CONEA hablaba

---

<sup>19</sup> Disposición Transitoria Vigésima.- “En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y posgrados deberán ser evaluados conforme a la Ley...” (Constitución del Ecuador. 2008)

de una universidad ecuatoriana fragmentada por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica. Lo que repercutía sobre otros aspectos no menos relevantes (CONEA. 2009: pp5).

Entre los principales aspectos señalados en este Informe se encontraron: una polarización de conceptos y prácticas de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como, la conformación de su planta docente, el acceso y permanencia de sus estudiantes y, de manera sustantiva, el Ser de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología.

Un conjunto universitario en transición, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibe fuertes asimetrías tecnológicas; una universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos (v.gr, el cogobierno) como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario.

Sobre la base de dicha información sustantiva, generada por las agencias respectivas, se sostuvieron entonces las consecuentes acciones de política, en materia de cierre de Universidades, fusión, desaparición y creación de Instituciones y en general todas las reformas a nivel de Organización y de Autoridad que ya se han revisado en detalle. En efecto, la línea de lo que se puede llamar como primera fase de la reforma, fue la depuración del Sistema por medio de la reingeniería institucional, la evaluación y categorización de las IES, así como también la actualización y reconfiguración de los instrumentos de Autoridad.

Los hechos que podrían situarse en una suerte de segunda fase de la reforma, son los relativos a las acciones de política que debieron suceder o que sucedieron posteriores a los arreglos institucionales y normativos revisados. Resaltan principalmente cuestiones como las reglamentaciones importantes a la LOES (2010), el nuevo proceso de evaluación y acreditación de las IES, señalado anteriormente, así como lo concerniente a la asignación de recursos fiscales para el desenvolvimiento del Sistema bajo los nuevos parámetros establecidos.

En cuanto a las Reglamentaciones más relevantes que debieron haber estado definidas según los plazos que se señalan en la LOES, se encuentran contradicciones fundamentales pues los criterios y parámetros de evaluación empleados por el CEAACES evaluaban lo que aún no se encontraba reglamentado. Es decir en el caso por ejemplo del criterio de referente a la “Organización”<sup>20</sup>, que tiene directa correspondencia con el contenido del hasta entonces inexistente Reglamento de régimen académico, pues es el instrumento que marca la pauta para establecer los requisitos de carácter académico y disciplinario necesarios para la aprobación de cursos y carreras; norma lo referente a programas y cursos de vinculación con la sociedad además de los cursos de educación continua, tomando en cuenta las características de la IES, sus carreras y programas, así como las necesidades de desarrollo, nacional, regional y local. (CES. 2013).

En la misma línea, Reglamentos como el de Escalafón y Carrera Docente tenían, virtualmente que abrir el paso y sustentar el criterio de evaluación referente a la “Academia”<sup>21</sup> y no viceversa como finalmente ocurrió. Sin embargo, y a pesar de todas las críticas que han existido sobre la rigurosidad de este último proceso de evaluación, se puede inferir que la legitimidad social que adquirió la reforma al Sistema de educación superior y las posteriores acciones de política llevadas adelante así como los arreglos y ajustes institucionales sobre la marcha, tuvieron gran sostén en la información sustantiva generada en los dos procesos de evaluación y categorización de las IES.

Tanto los actores estatales como las agencias de gobierno se apropiaron de esta información a fin de posicionar socialmente la necesidad de seguir impulsando “buenas” prácticas como las de evaluación y vigilancia periódica a las IES, a fin de asegurar la calidad, logrando que se ajusten a estándares internacionales en la materia.

Las críticas en este sentido, apuntaron a la poca correspondencia de la última evaluación y sus criterios con el contexto nacional, antes sirven a una lógica de mercantilización de la generación de conocimiento en pro de las demandas del mercado. Un ejemplo emblemático de aquello es el proyecto en marcha “Ciudad del

---

<sup>20</sup> En el detalle de esta categoría se señala que se evalúa la institucionalización de políticas de acción afirmativa y su aplicación, así como la existencia de un documento normativo de Régimen Académico debidamente aprobado. (CEAACES. 2013).

<sup>21</sup> Este criterio alude directamente a las condiciones fundamentales para el ejercicio de una docencia universitaria de calidad, tomando en cuenta a la planta docente y a sus condiciones laborales. Ídem.

Conocimiento”-Yachay, que busca consolidarse como el polo del desarrollo de la industria, la ciencia y la tecnología. Al parecer lo que prioriza la política es la funcionalidad de la formación de tercer nivel en pro del desarrollo de “destrezas específicas, subordinadas a los requerimientos del mercado de trabajo y del Plan Nacional de Desarrollo” (Unda, M. 2011).

Dado que los actores no estatales y los instrumentos de información procedimentales que se han generado, no alimentan ni permean la política de gobierno; la racionalidad técnica es aparentemente la que define la agenda, pues se sostiene en los instrumentos de información sustantivos, sobre los que se deciden las acciones a tomarse, dichos instrumentos le permiten entonces al gobierno alterar y controlar las conductas sociales relacionadas a la producción y reproducción de la política de educación superior.

Finalmente y no menos relevante compete al análisis sobre los ajustes técnicos llevados adelante por el CES, sustentado técnicamente por la SENESCYT, para la definición de la nueva metodología de asignación de recursos fiscales para las IES y el funcionamiento del Sistema, en base al último proceso de evaluación, acreditación y categorización de las IES. Esto se revisa en la siguiente sección.

La dimensión procedimental da cuenta entonces, como se ha revisado de cómo los gobiernos generalmente actúan para persuadir o alcanzar sus iniciativas de política priorizadas, utilizando instrumentos procedimentales basados en sus recursos de información con la finalidad de intentar alterar el comportamiento de los miembros o actores que hacen parte de la red de política y que influyen en el proceso de diseño de la política pública.

## **Tesoro.**

Los objetivos de política, la política pública y los instrumentos que de ella devienen, solo llegan a materializarse cuando existe un rubro determinado para ello dentro del presupuesto de un Estado, luego de lo cual el gasto efectivo es el que da cuenta del nivel de implementación de la política y de ser el caso, el énfasis del gasto en una u otra área de la política, determina las áreas o acciones que un gobierno prioriza en su gasto. En

este caso, el análisis de las asignaciones presupuestarias para la educación superior dentro del Presupuesto General del Estado (PGE), es lo que atañe a esta sección.

El PGE se divide en gasto corriente y gasto de inversión, el primero se refiere a la distribución que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Por su parte el gasto de inversión se refiere al gasto en el que incurre el sector público, destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter de amortizables. Sus principales características son: no son bienes destinados al consumo; tienen una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario; son susceptibles de inclusión en inventario; son gastos previsiblemente no reiterativos.

Las asignaciones anuales que el Ministerio de Finanzas realiza a las instituciones públicas son conocidas como “codificadas” y se entiende por “devengado” al presupuesto (corriente y de inversión) ejecutado por cada institución pública.

Sobre la base de esta información, se ha realizado una revisión del presupuesto destinado al funcionamiento de: el Sistema de educación superior (CES-CEAACES-IES); la agencia del Ejecutivo encargada de la política pública en la materia (SENESCYT); los proyectos de creación de las 4 Universidades públicas<sup>22</sup>.

El financiamiento a las IES, opera mediante fuentes principales: las derivadas de las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) de 1996<sup>23</sup> y la de las asignaciones por impuesto a la renta recaudado anualmente, ambas alimentan el PGE y en función a la fórmula de asignación

---

<sup>22</sup> Universidad Regional Amazónica-IKIAM; Universidad de las Artes; Universidad Nacional Pedagógica de Educación-UNAE; Universidad Yachay (en donde no se analizan los rubros destinados para el funcionamiento de la Empresa Pública del mismo nombre).

<sup>23</sup> Establece que el 11% del impuesto a la renta: 10% para universidades y EP públicas (96% para tercer nivel y 4% para cuarto nivel); 1% para Universidades y EP particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado. El porcentaje equivalente al rendimiento total del IVA, EL 1% del ingreso corriente neto del PGE. El 5% de la explotación de recursos metálicos y no metálicos (excluidos los recursos provenientes del petróleo): el 94,5% para Universidades y EP públicas (96% para tercer nivel y el 4% para cuarto nivel). El 5,5% para Universidades y EP particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado. LOES (2010)

de recursos<sup>24</sup> se realizan las asignaciones presupuestarias a las IES. Esta fórmula para 2013 fue establecida por el CES, en base a estos criterios: calidad e incremento; eficiencia académica y pertinencia; excelencia; eficiencia administrativa. Dado que el mayor porcentaje de financiamiento a la política de educación superior ecuatoriana responde a la fuente del PGE, el análisis se enfocará en estos rubros.

La Tabla No. 4, resume la ejecución del presupuesto de todas las instituciones públicas que configuran la organización alrededor de la política de educación superior. Como se puede observar, el gasto total entre 2011 y 2013 fue de USD 2.799.056.000,21; de ahí, la mayor cantidad de recursos se concentran en las IES, representando el 88% del presupuesto total ejecutado en el período de tiempo analizado, luego de lo cual el segundo rubro más alto se ubica en la SENESCYT, que representa el 11% aproximadamente del presupuesto total.

**Tabla No. 4 Presupuesto total ejecutado en educación superior 2011-2013**

INSTITUCIONES	2011	2012	2013	TOTAL
IES	779.851.765,95	797.065.704,99	890.596.738,21	2.467.514.209,15
CES-CEAACES	623.367,49	7.501.691,88	13.092.062,11	21.217.121,48
SENECYT	33.951.192,06	95.882.193,03	174.849.136,47	304.682.521,56
PROYECTOS NUEVAS UNIVERSIDADES	-	1.342.608,40	4.299.539,62	5.642.148,02
TOTAL POR AÑO	814.426.325,50	901.792.198,30	1.082.837.476,41	2.799.056.000,21

Fuente: Ministerio de Finanzas 2013

Elaboración propia

Sobre el presupuesto de las IES, lo que se puede observar en el detalle de la información es que, en el período 2008-2013<sup>25</sup> la ejecución presupuestaria (en donde se incluye gasto corriente y de inversión) fue de USD 3.987.428.737,46. Sin embargo, únicamente

<sup>24</sup>Dentro del PGE, se encuentran: compensación por gratuidad hasta el tercer nivel mediante la fórmula de asignación de recursos, en cumplimiento a la Disposición Transitoria 18 de la Constitución del Ecuador; compensación establecida en la disposición general segunda de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, distribuidas mediante la fórmula de asignación de recursos; la totalidad de asignaciones en favor de los Institutos Superiores técnicos y tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y privados.

<sup>25</sup> Únicamente para el caso de las IES se cuenta con información desde 2008, debido a que las otras Instituciones se crearon a partir de 2011.

el 9% de este monto corresponde a inversión, ubicándose el 91% restante en gasto corriente.

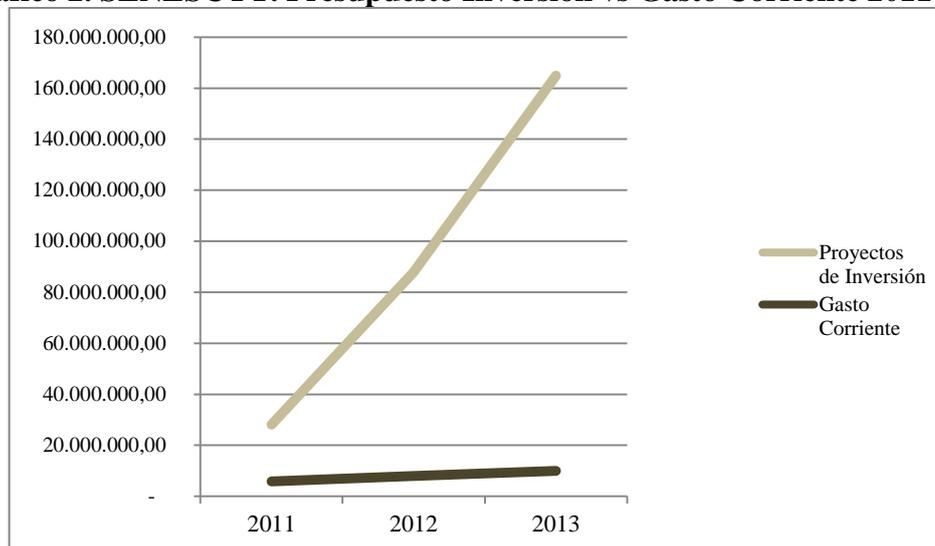
Esto en líneas generales, sin contar con mayor precisión de cómo se gastaron estos recursos, supone que casi el total de los recursos que emplean y ejecutan las IES se destina al mantenimiento del personal en donde se incluye planta docente como administrativa. Lo que da cuenta de la escasa inversión en cuestiones fundamentales como la investigación, infraestructura y equipamiento técnico-científico, capacitaciones a docentes, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo de la universidad ecuatoriana.

Ahora bien, para el caso de los Consejos del total de recursos ejecutados que representan USD 21.217.121,48 el 39% (USD 8.208.566,61) le corresponde al CES, con lo cual más de la mitad de éstos, concretamente el 61% se ubicaron en el gasto del CEAACES. Se podría suponer aquí que la concentración de recursos en este último responde a los procesos impulsados por este espacio para la evaluación y acreditación a nivel nacional.

En cuanto a SENESCYT, cabe resaltar la marcada diferencia entre el presupuesto de inversión versus el gasto corriente, en esta línea el detalle de la información indica que gran parte de su ejecución por inversión anualmente se destina a dos proyectos principales el de “fortalecimiento del talento humano” el cual corresponde al monto que el gobierno nacional asigna a la política de becas. Solo a 2012 significó USD 45.868.475,23, es decir la mitad del monto total de inversión para ese año de dicha institución. El mismo proyecto para el 2013 ascendió a USD 85.520.694,17 representando el 60% del total del presupuesto de inversión previsto para ese año.

Otro de los montos que sobresalen, es el destinado al Plan de Contingencia, el que buscaba garantizar la continuidad de los estudios de aproximadamente cuarenta y dos mil estudiantes de las Universidades ubicadas en Categoría E según el Informe del ex CONEA, así como liquidaciones a empleados y trabajadores de las instituciones cerradas.

**Gráfico 2. SENESCYT. Presupuesto Inversión vs Gasto Corriente 2011-2013**



Fuente: Ministerio de Finanzas 2013  
Elaboración propia

Entre los rubros importantes del presupuesto de inversión se encuentra el Sistema nacional de nivelación y admisión (SNNA), que para el año 2012 constituyó el 20% de la ejecución presupuestaria, representando USD 17.055.746,56. Para el año 2013 este monto asciende a USD 37.410.400,36 es decir se invierte más del doble en comparación al año anterior.

De lo revisado, la priorización del gasto se enfoca en tres políticas importantes: el financiamiento al programa de becas en el extranjero para ecuatorianos/as de pregrado y posgrado en las ramas afines al modelo de cambio de matriz productiva, es decir todas las áreas relacionadas a las ciencias exactas. Además, la consolidación del SNNA que tiene como objetivo garantizar la pertinencia de la oferta académica, aplicando pruebas estandarizadas a todos los estudiantes que aspiran entrar a las IES públicas.

Finalmente el Plan de Contingencia, que resulta trascendental en el financiamiento de esta institución, buscó cerrar universidades que no cumplieran con los estándares mínimos para su funcionamiento y, dado que produce altos niveles de conflictividad social por su misma característica, es de suponer que la inversión para su ordenado desarrollo tenía que implicar una inyección importante de recursos fiscales.

Hasta aquí se han analizado los proyectos de creación de las 4 Universidades previstas en la Constitución y la LOES (2010) que, si bien han implicado rubros relativamente pequeños en comparación al sistema institucional revisado, únicamente es necesario nombrar que cada uno de estos proyectos a partir de 2014 empiezan a tener mayores asignaciones presupuestarias pues sus respectivas Leyes de creación se encuentran aprobadas por la Asamblea Nacional y su proceso de apertura, funcionamiento y desarrollo se encuentra ya en marcha.

Este presupuesto representa únicamente el 0,3% del presupuesto de inversión revisado en esta sección. El caso de la ciudad del conocimiento-Yachay es particular pues por un lado se cuenta el rubro de la Universidad Yachay en el análisis; sin embargo los montos más importantes se los asignan como Empresa Pública, aquí la forma de ejecución del gasto es diversa y responde a normativa de otra naturaleza. A pesar de ello, para el año 2013 el presupuesto de inversión ejecutado que reporta Yachay E.P fue de USD 7.583.368,64.

Lo que se concluye de esta sección primeramente es que aún con el paso de los años, no se visibiliza un cambio en la dinámica del gasto de las IES, los porcentajes de gasto corriente versus presupuesto de inversión son bastante diferenciados, esto es una constante, lo que de cierta forma permite deducir que los esfuerzos y cambios en los otros instrumentos de la política no están teniendo repercusión en la cultura de gasto de las IES, lo que mantendría los problemas de poco impulso y pocos recursos destinados a la investigación fundamentalmente.

En efecto, la nueva fórmula de asignación de recursos en la práctica no parece demostrar el cambio de la situación por lo menos de forma inmediata, dado que la forma del gasto se mantiene hasta 2013, es decir gran parte destinada a mantener al personal de las IES, en donde se incluyen, como ya se mencionó, docentes y personal administrativo.

Luego de ello, los rubros más importantes resultan ser los gastos que representa el Programa de Becas de la SENESCYT, así como la consolidación del SNNA. Contrario a lo que se pensaba al inicio de esta investigación el Programa Prometeo únicamente reporta un peso no relevante sobre el total del monto gastado por la SENESCYT en el período analizado.

En suma, si bien en los últimos seis años el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB ha aumentado en 1,1 puntos porcentuales, se evidencia que el proceso de reforma al Sistema, no ha consolidado una mejora en cuanto a la calidad del gasto de las IES, en torno por ejemplo a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad; antes se canaliza al potenciamiento de las agencias dispuestas.

## CONCLUSIONES

Luego de lo revisado hasta aquí, es importante comprender que las políticas públicas, según Howlett (2011), son el resultado de esfuerzos hechos por los gobiernos para alterar aspectos de sus propios comportamientos o de la sociedad, todo ello para alcanzar ciertos fines o propósitos que se encuentran comprendidos, a su vez, dentro de complejos arreglos de objetivos de políticas y medios políticos.

El proceso de diseño de las políticas públicas y especialmente la selección de herramientas de política resulta bastante complejo, para lo cual la propuesta de análisis planteada por Howlett (2011) es dar cuenta de que en el desarrollo de los programas de política, a nivel de objetivos, las opciones de significado por ejemplo, toman lugar dentro de un contexto más amplio de gobernanza en donde los sets de instituciones, actores y prácticas son elementos definidos en lo que se constituye como el ambiente dentro del cual el diseño de política toma lugar.

En políticas públicas, esos elementos plantean “entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno” (Howlett, 2011: 139).

El análisis multinivel planteado por Howlett (2011), aplicado a la reforma y cambio de la educación superior ecuatoriana en el período planteado, toma en cuenta la influencia del modo de gobernanza sobre la lógica del régimen de la política en estudio. Además de dicha lógica sobre el tipo de planes operacionales u operativos que, en el contexto descrito, se consideraron factibles, tanto en cuanto a la definición sustantiva como en cuanto a la procedimental.

Dado que mi objetivo fue caracterizar el estilo de la política del gobierno ecuatoriano en el campo de la educación de tercer nivel, así como los cambios que en este ámbito se dieron respecto del período anterior de gobierno; he buscado dar cuenta del nivel de complejidad del problema de política, junto con la consistencia (o no) que

guardan los instrumentos, medios y objetivos priorizados por el gobierno de la “revolución ciudadana”. Esto da cuenta de la consistencia del mix de instrumentos generados por el gobierno para llevar adelante el proceso de reforma al Sistema de educación superior ecuatoriano.

El análisis de las características de la reforma en cuestión y los subprocesos de cambio, dan cuenta de un modo de gobernanza legal en los términos de Howlett (2011), es decir se comprueba la hipótesis que planteaba un modelo centralista burocrático para la determinación de los objetivos de política y los medios empleados. Las metas y preferencias del nivel superior han determinado en gran parte los niveles intermedios, en donde se imprimen *lógicas de régimen de política* propias de esos modos de gobernanza que tienden a identificar de cierta manera los problemas de política y a preestablecer un determinado tipo de herramientas para su tratamiento.

Y, dado que las lógicas que determina un régimen de políticas están asociadas a la preferencia por un cierto modo de usar cuatro grandes tipos de instrumentos: autoridad, recursos financieros, organización e información; el mix de instrumentos se configura en este espacio.

En esta línea, el centralismo burocrático o gobernanza legal es la que se identifica y prima a lo largo de todo el proceso de reforma a la educación superior ecuatoriana se sustenta en la primacía que el gobierno dio al desarrollo de un nuevo marco normativo. Los instrumentos de autoridad se convierten en la bandera de la reforma y, si bien en la dimensión procedimental hubo gremios involucrados, la constancia de estos a lo largo del proceso no fue la misma. Muchas veces por las inconsistencias entre los planteamientos y las acciones llevadas por la agencia del gobierno que dirigió el proceso de reforma, esta es SENPLADES.

Posterior a ello por la nueva organización institucional dispuesta, que buscaba materializar los objetivos de política delineados sobretodo a nivel de grandes líneas como alcanzar la calidad de la educación superior, con medios como procesos sostenidos de evaluación y acreditación, como ya se ha revisado. Además de alcanzar la gratuidad de la educación de tercer nivel, objetivo que en el camino perdió importancia debido principalmente a que el gobierno y sus agencias se dispusieron a materializar la reforma dando primacía a la calidad.

En el proceso de implementación de los instrumentos priorizados, es posible observar en muchas ocasiones reveses de los objetivos de política iniciales, y en ese momento es cuando el modo de gobernanza o las lógicas de regímenes de política ayudan a entender la naturaleza de los cambios y, por ejemplo, por qué quienes implementan la política pueden llegar a cambiar de tal forma la política inicial que esta se puede volver irreconocible ya cuando es ejecutada. Este llega a ser el caso, hasta cierto punto de la política en análisis, debido fundamentalmente a las alianzas que el gobierno fue disolviendo y rehaciendo con los actores no estatales.

Dado que los resultados del diagnóstico llevado a cabo por el CONEA arrojaron evidencia de cuán mal se encontraban las IES (nivel de oferta académica, calidad de dicha oferta, la vinculación con las necesidades de desarrollo del país entre otros temas), se sustentó una respuesta estatal a fin de priorizar reformas legales e institucionales como respuesta a el problema de política evidenciado.

El nivel de involucramiento de los actores no estatales, a partir de las acciones implementadas para paliar la situación de las IES, fue importante. Todos coincidieron en la forma como se estructuró el problema de la educación superior en el país. Lo que a su vez significó convergencia en las herramientas e instrumentos de política priorizados por el gobierno. Concretamente el proceso de construcción de una nueva Ley orgánica de educación superior creó muchas expectativas entre los actores no estatales, sin embargo el quiebre importante que se dio en el momento de definir el rol del Ejecutivo en la regulación al Sistema de educación superior.

El gobierno de la “revolución ciudadana” posicionó el rol regulador del Estado en la provisión de un bien que pasó a ser público, en un contexto de cambio constituyente. Se señaló la necesidad de que el Estado forme parte importante en la regulación al Sistema y que además cuente con una agencia específica que se encargue de definir la política pública de educación superior, la SENESCYT, a la que el resto de instituciones, CES, CEAACES e IES, tendrían que acoplarse.

En este punto, el principal problema que se presentó con los actores no estatales fue que conceptos que se habían posicionado hasta entonces como la defensa a la autonomía universitaria o la libertad de cátedra entraban en cuestionamiento, por la injerencia del gobierno.

En cuanto a los instrumentos financieros, éstos deberían ser usados, de hecho solo pueden ser usados efectivamente, cuando hay un alto nivel de capacidad fiscal del estado o fuentes de “tesoro” y los grupos destinatarios de la política están dispuestos a responder a estas señales financieras y cambiar su comportamiento. Cuando el Estado, desde la lógica de centralismo burocrático, enfrenta a un gran objetivo, se ve forzado a utilizar las mejores fuentes de organización y de tesoro para conseguir materializar y operativizar dicho objetivo.

Este sin duda es el caso de la reforma de educación superior ecuatoriana en donde, para alcanzar la calidad de este nivel de educación, el condicionante por parte del gobierno a los actores no estatales (IES fundamentalmente y los gremios a su alrededor), cruzó por el ofrecimiento de aumentar los recursos económicos que el Estado asigna a las IES; es decir “premiar” los esfuerzos y las acciones que las IES ponían en marcha para mejorar los resultados obtenidos en el primer proceso de evaluación. Ello les ayudaría a conseguir más recursos pero también acreditarse y categorizarse de mejor manera, si era el caso.

Ante estos condicionantes la respuesta de los actores no estatales fue la esperada, incluso hasta la actualidad gran parte de las IES ha puesto en marcha planes de mejora, a fin de invertir más en infraestructura, desarrollo de procesos de investigación, redefinir su oferta académica, entre otros. Lo que para muchos críticos es una carrera sin precedentes por alcanzar los recursos financieros necesarios.

Más allá de ello, es importante tener en cuenta que otro de los factores que influyen en la determinación de los instrumentos de política tienen que ver con la lógica de un régimen político así como con los modos de gobernanza, a sabiendas que estos cambian poco y lentamente en el tiempo los patrones y las opciones de instrumentos tienden a exhibir similitudes a lo largo del tiempo.

Otro de los factores que influyen en la determinación de los instrumentos de política, tiene que ver con la lógica de un régimen político así como con los modos de gobernanza, a sabiendas que estos cambian poco en el tiempo los patrones y las opciones de instrumentos tienden a exhibir similitudes a lo largo del tiempo.

El centralismo burocrático propio del proceso de reforma al sistema de educación superior ecuatoriano, contuvo como se ha revisado, propuestas que fueron trazadas e impulsadas y posteriormente materializadas primero por una instancia supra

ministerial encargada de la planificación nacional (SENPLADES), posteriormente asumida por otra agencia (SENESCYT). Esto ha marcado la pauta y la dinámica del cambio, con sus momentos de coyunturas críticas, posibilitadas por los actores no estatales, que a su vez abrieron paso a los ajustes técnicos y calibrajes de la política en el primer orden es decir en la flexibilización de los plazos o requerimientos por ejemplo para el proceso de evaluación y acreditación impulsado por el CEAACES.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luis (1992). "Estudio introductorio". En El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (Comp): 15-74. México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002). Policy Dynamics. (Ed.) Chicago, EUA: University of Chicago Press.
- Capano, Giliberto (2009). "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7-31.
- Chiroleu, Adriana (1998). "Admisión a la universidad: navegando en aguas turbulentas". *Educação e Sociedade*, Vol. 19 No.62. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01017330199800010005#9not](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01017330199800010005#9not)(visitada el 03 de febrero de 2014).
- Chiroleu, Adriana, M.Burke y Hugo Marengo (2009). "Evaluación e Inclusión en la educación superior como temas de la agenda de gobierno en Argentina y Brasil". Ponencia presentada en el Congreso La Universidad como Objeto de investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- De la Garza Aguilar, Javier (2008). "Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe". En La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998. Tünner-mann Bernheim, Carlos (ed.). Cali: IESALC-UNESCO.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006). "La universidad popular del siglo XXI". <http://www.scribd.com/doc/22863892/De-Sousa-Santos-B-La-universidad-popular-delsiglo-XXI-2006> (visitada el 03 de febrero de 2014).
- Dunn, William (2008). *Public policy analysis. An introduction*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Fontaine, Guillaume (2014). *Introducción al análisis de políticas públicas*. (En proceso de publicación).
- García De Fanelli, Ana (2005). "Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina". *Debates* No. 5. [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_debate\\_5\\_fanelli\\_articulo.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_debate_5_fanelli_articulo.pdf) (visitada el 11 de febrero de 2014).
- Global University Network for Innovation-GUNI (2009). *La educación superior en tiempos de cambio. Nuevas dinámicas para la responsabilidad social*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter (2010). "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspectives". En Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. J. Mahoney y K. Thelen (Ed.). Cambridge-New York: Cambridge University Press, 204-223.
- Hijano del Río, Manuel (2008/2009). "Una aproximación crítica al Espacio Europeo de Educación Superior". *Revista virtual Cuestiones Pedagógicas*. Vol. 19,

- <http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/19/2Hijano.pdf> (visitada 02 de febrero 2014).
- Hood Christopher (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Hood Christopher y Helen Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett Michael (2005), “What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy implementation styles”. En: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 31-50.
- Howlett Michael (2009), “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Political Sciences*. 42: 73-89.
- Howlett Michael (2011), *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett Michael y Benjamin Cashore (2009). “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 33-46.
- Howlett Michael y Michael Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.).
- Howlett Michael y Jeremy Rayner (2006), “Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time”. *Policy Sciences* 39: 1–18.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). 2012. Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento. Quito-Ecuador.
- Instituto Internacional para la educación superior en América Latina y el Caribe. IESALC-UNESCO. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. 2006.
- Internacional para la educación. La crisis económica mundial y su impacto en la educación. 2009 [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Report\\_of\\_the\\_EI\\_Survey\\_on\\_the\\_Impact\\_of\\_the\\_Global\\_Economic\\_Crisis\\_on\\_Education\\_es.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Report_of_the_EI_Survey_on_the_Impact_of_the_Global_Economic_Crisis_on_Education_es.pdf) (Visitada el 16 de marzo de 2014).
- Lasswell Harold (1992). “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (Comp): 79-103. Mexico D.F: Miguel Angel Porrúa.
- Linder H. Stephen, Guy Peters (1998), “The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought”. En G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Luengo, E. (2003). “Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad”. Trabajo elaborado para el Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 5 y 6 de junio de 2003. Bogotá.
- Minteguiga Analía y Carlos Prieto (2013). *El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador. Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana*. Cuaderno de Política Pública No. 2 – 1ra ed. Quito: Editorial IAEN.

- Mollis, Marcela (2008). “Las Reformas de la educación en Argentina para el nuevo Milenio”. *Scientific Electronic Library*, <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n2/12.pdf>(visitada el 11 de febrero de 2014).
- True James, B. Jones y Frank Baumgartner (2007). “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, En *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier (Ed.): 155-188. Boulder: Westview Press.
- Pierson Paul y Theda Skocpol (2008/1993). “Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 17 (1): 7-38.
- Sabatier, Paul (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Santa Cruz, Daniel (2008). “Educación Superior: La intervención del Estado en los Sistemas de Ingreso de la Región”. *Centro de Estudios en Políticas Públicas-CEPP*, [http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/318\\_Ingreso%20a%20las%20universidades%20final1.pdf](http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/318_Ingreso%20a%20las%20universidades%20final1.pdf) (visitada el 03 de febrero de 2014).
- Unda, Mario (2011). “La Universidad Central del Ecuador: 1972-2011”. En *Historia de la Universidad en el Ecuador. Simposio Permanente sobre la Universidad*, 3: 37-62.
- Rama, Claudio (2006). “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO IESALC.

## DOCUMENTOS

- Banco Mundial. *La educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. 2011.
- Constitución de la República del Ecuador 1998.
- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. 2009. *Informe de desempeño de las Instituciones de educación superior del Ecuador*.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (Declaración). 1948.
- Declaración de Bolonia (Declaración). 1999.
- Declaración II Conferencia Mundial de Educación Superior (Declaración). 2009.
- Ley Orgánica de Educación Superior 2000.
- Ley Orgánica de Educación Superior 2010.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2008-2012/2013-2017.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. 2011.
- Reglamento para garantizar el cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública. 2014.
- Reglamento del Plan de Contingencia. 2012.
- Reglamento de Régimen Académico 2013.
- Reglamento de aplicación de la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del estado a favor de las instituciones de educación superior 2013.
- Reglamento de escalafón y carrera docente. 2012.
- UNESCO-Instituto Internacional de planeamiento de la Educación. *Carta Informativa del IPE. La educación y la crisis económica*. Vol. XXVIII. No. 2 2009.