

Política pública de gratuidad: un análisis de la democratización del acceso a la educación superior en Ecuador, período 2006-2015

Public Policy of Gratuity: An Analysis of Democratization of Access to Higher Education in Ecuador, Period 2006-2015

Política pública de gratuidade: um análise da democratização do acesso à educação superior no Equador, período 2006-2015

Rita Mesías

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador
drafito@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0533-9455>

Jairo Rivera

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador
jairo.rivera@uasb.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-3528-5969>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.16.6>

Recibido: 3 de marzo de 2023 • Revisado: 16 de mayo de 2023
Aceptado: 19 de octubre de 2023 • Publicado: 1 de julio de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

Esta investigación identifica el efecto de la política pública implementada en 2008 por el Estado ecuatoriano referente a la democratización del acceso a la educación superior, entendida como un derecho que reduce las brechas que existen entre hombres y mujeres, etnias y quintiles; para ello, se parte de una metodología mixta, en la que, dentro del análisis cualitativo, se revisan los principales instrumentos legales que regulan la educación superior en Ecuador, y artículos seleccionados sobre la temática. En la metodología cuantitativa, se parte de los reportes del Sistema Nacional de Información (SNI) referentes a la tasa neta de matrícula en educación superior, administrado por la Secretaría Nacional de Planificación, para realizar un análisis descriptivo sobre su evolución a nivel de sexo, etnia y quintiles de ingreso. Entre los principales resultados, se determina que la política de gratuidad tuvo un efecto positivo en el acceso a la educación superior, para hombres, mujeres, afroecuatorianos e indígenas, y en los quintiles 1, 2 y 3, hasta el año 2011, evidenciando un incremento en la tasa neta de matrícula a nivel nacional, de 2007 a 2011, de 4,95 puntos porcentuales, hasta que entró en vigor la política de meritocracia, en 2012.

Palabras clave: equidad, política pública de gratuidad, educación superior, derecho, meritocracia.

JEL: I28 Política pública.

Abstract

This study identifies the effect of the public policy implemented in the State of Ecuador in 2008 in regard to democratization of access to higher education, being understood as a right that reduces the existing gaps between men and women, ethnicities and quintiles; for this purpose, a mixed methodology is used as the starting point and, using a qualitative analysis, a review of the main legal instruments regulating higher education in Ecuador was performed, along with specific articles related to this subject. For quantitative methodology, the starting points were reports of the National Information System (SNI) in regards to net rate of enrollment in higher education, managed by the National Secretariat of Planning in order to perform a descriptive analysis on its evolution in gender, ethnicity and registration quintiles. Among the main results obtained, it was determined that the gratuity policy did have a positive effect for access to higher education for men, women, African-Ecuadorian and indigenous peoples and, for quintiles 1, 2 and 3 until year 2011, a noticeable increase was seen in nationwide net rate of enrollment with 4.95 percentile points between 2007 and 2011, until the meritocracy policy entered in force in 2012.

Keywords: equity, public policy of gratuity, higher education, law, meritocracy.

JEL: I28 Public policy.

Resumo

A investigação identifica o efeito da política pública implementada no ano 2008 pelo Estado equatoriano em relação à democratização do acesso à educação superior, entendida a jeito de direito que reduz as divisões existentes entre homens e mulheres, etnias e quintis; para esse propósito, usou-se uma metodologia mista na que, dentro da análise qualitativa, examinaram-

-se os instrumentos legais principais de regulação da educação superior no Equador, além de artigos escolhidos da área temática. Dentro da metodologia quantitativa, usaram-se os reportes do Sistema Nacional de Informação (SNI) referentes à taxa líquida de matrícula na educação superior aportado pela Secretaria Nacional de Planificação, para fazer uma análise descritiva da evolução em relação ao sexo, etnia e quintis de admissão. Entre os resultados principais, determinou-se que a política de gratuidade teve um efeito positivo no acesso à educação superior para homens, mulheres, afro-equatorianos e indígenas e, nos quintis 1, 2 e 3, até o ano 2011, observou-se um incremento na taxa líquida de matrícula ao nível nacional entre os anos 2007 ao 2011, com 4.95 pontos percentis, até o começo da validade da política de meritocracia no 2012.

Palavras chave: equidade, política pública de gratuidade, educação superior, direito, meritocracia.

JEL: I28 Política pública.

Introducción

La educación forma parte de los servicios fundamentales a los que el ser humano tiene derecho; a través de ella puede adquirir las competencias técnicas e intelectuales que le impulsen a la consecución de sus objetivos y, como diría Amartya Sen (1999), que le permitan alcanzar la libertad.

En el caso de la educación superior, entendida como “la formación de profesionales competentes; individuos que resuelvan creativamente, es decir, de manera novedosa, eficiente y eficaz, problemas sociales” (Ibáñez 1994, 104), debe enfrentarse “a desafíos y dificultades relativos a la financiación, [a] la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos” (UNESCO 1997, 97).

Ante esta realidad, los Estados deben garantizar, mediante el diseño e implementación de políticas públicas, el cumplimiento de los criterios mínimos de democratización, para que las personas de escasos recursos económicos puedan acceder a un cupo en las instituciones de educación superior, así como también, contar con apoyo financiero para cubrir los diferentes gastos en que incurre un estudiante hasta la culminación de su carrera universitaria.

En el caso del Ecuador ocurre algo similar; en la Constitución (EC 2008) se establece que la educación es un derecho que debe ser garantizado hasta el tercer nivel, para todos los que habitan en el país (arts. 26 y 28) y, para dar cumplimiento a este marco normativo, para el período 2013-2017, el Gobierno nacional definió una de las políticas educativas más ambiciosas en la historia

del país: “Generar mecanismos de acceso al sistema educativo para la población históricamente excluida en función de territorio, etnia, género, ingreso y edad, personas privadas de la libertad y migrantes, mediante acciones afirmativas”, y como parte de la política sectorial: “Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior”, contemplada en el objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo, que plantea: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” (EC Secretaría Nacional de Planificación 2013, 488-489).

En este marco, a la luz de los datos y de la revisión bibliográfica, resulta importante precisar si la política pública de democratización implementada en 2008 por el Estado ecuatoriano, en atención a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior (EC 2010), permitió incrementar los niveles de acceso a la educación superior, precautelando los principios de igualdad e inclusión social, especialmente para el caso de las mujeres, pues, como indica Pessina (2018, 62), “hay más inclusión, hay más equidad, pero todavía falta, y esto debemos reconocerlo y visibilizarlo porque no es suficiente” para cerrar la brecha que existe entre las personas no pobres, blancas, hombres, y aquellas que se ubican en los quintiles de ingreso más bajos, mujeres, y más preocupante si son negras, indígenas o mestizas, en virtud de la construcción cultural que se ha gestado en la sociedad, caracterizada por la supremacía de hombres sobre mujeres, de los blancos sobre las demás etnias, de quienes tienen poder adquisitivo por sobre aquellos que deben sortearse la vida en un escenario de pobreza (Pesina 2018).

Para cumplir con este propósito, se emplean datos de la tasa neta de matrícula en educación superior, disponibles en el Sistema Nacional de Información, administrado por la Secretaría Nacional de Planificación, correspondientes al período 2006-2015, de los meses de diciembre de cada año, a fin de determinar su evolución en los últimos años (Rivera 2019a).

Para sustentar los resultados obtenidos, se recurre a la revisión bibliográfica de artículos académicos y obras que analizan el impacto de la política pública de gratuidad, entre los que destacan Ponce y Loayza (2012, 1), quienes sostienen que “existe evidencia creíble de que eliminar las tasas de matrícula no tiene un impacto significativo en las oportunidades de educación terciaria. Además, la política se vuelve regresiva dos años después de su implementación”.

En contraposición, Ponce y Carrasco (2016, 21) concluyen que “prevalció el efecto positivo de la gratuidad sobre el examen de ingreso y del cierre de las universidades de mala calidad”; de igual manera, Rivera (2019a, 68) manifiesta

que “desde que entró en vigencia en el año 2008, la medida de gratuidad en la educación superior, hasta el año 2011, hubo un efecto positivo que generó mayor acceso. Sin embargo, al combinarse con las medidas de mérito y calidad, que no tenían como objetivo el acceso, se diluyó la potencialidad de la gratuidad”.

Es posible apreciar, pues, que existen distintas conclusiones sobre el impacto de la política pública de gratuidad para acceder a la educación superior; sin embargo, según un informe de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), presentado en 2013, “en el año 2006 un total de 180305 hombres y 213703 mujeres asistieron a la universidad, dichos valores aumentaron a 241214 para los hombres y 289636 para las mujeres en el año 2011” (Bucheli 2015, 16), cifras acordes con el informe presentado en 2021 por la UNESCO (2021, 14-15), que indica que “la matrícula femenina en la educación superior, que se triplicó a escala mundial entre 1995 y 2018, con un ritmo de crecimiento mayor que el de la matrícula masculina durante dicho lapso [lo que] explica por qué el índice de paridad de género¹ promedio ajustado subió de 0,95 a 1,14”.

Estas cifras son, sin duda, un avance importante, y es pertinente establecer el impacto que tuvo la política pública de gratuidad sobre los niveles de acceso a la educación superior; para ello, este artículo se estructura de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta el marco teórico; en la sección 3 se expone la metodología que permite definir la evolución de la tasa neta de matrícula en educación superior, frente a la implementación de la política pública de gratuidad de la educación superior en Ecuador; en la cuarta sección se presentan los principales resultados del estudio; en la quinta sección se realiza una discusión de resultados; y, en la sección 6, se señalan las conclusiones más representativas.

Marco teórico

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2023, párr. 5), la educación “es un derecho humano, un bien público y una responsabilidad

-
1. De conformidad con lo explicado por la UNESCO (2021, 14), corresponde a “la proporción de mujeres dividida por la de hombres (ya sea como número total de matriculados por género o al comparar sus respectivas tasas de matriculación) [...]. La paridad se representa con el valor 1, mientras que un número entre 0 y 1 indica una sobrerepresentación de los hombres, y un valor superior a 1 indica una sobrerepresentación de las mujeres”.

colectiva”, y como tal, representa la alternativa que tienen los pueblos para salir del subdesarrollo o para mantenerse por esta senda. Con el propósito de asegurar que su acceso sea universal, en 2015, los países miembros aprobaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en la que se contempla el ODS 4, referente a la educación de calidad, cuya adopción depende del compromiso de los líderes políticos, de la sociedad civil, del sector privado, de las organizaciones sociales.

De estos actores, el Estado juega un papel trascendental, pues está llamado a garantizar el acceso universal, inclusivo y equitativo a la educación, entendida como el proceso dinámico a través del cual se impulsa a los seres humanos a buscar nuevos conocimientos, establecer sus opiniones o creencias (Siguan 2004) y, como diría Sen (1999), alcanzar la libertad.

La educación forma parte de los derechos fundamentales a los que el ser humano debe acceder, con el propósito de impulsarlo a la consecución de sus objetivos, pues, ante todo, “la educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo” (Freire 1969, 7). En este sentido, la educación debe ser perseguida, exigida y aprovechada por la sociedad, y gestionada, promovida y garantizada por el Estado, que tiene la potestad de diseñar políticas públicas (Egeberg 2020), que se constituyen, desde la perspectiva de poder, como el “conjunto de decisiones, principios y normas que orientan la acción, definiendo objetivos y metas concretas orientadas a legitimar y ejercer el poder y la autoridad que conduzcan a satisfacer determinadas necesidades de un país, sector, institución, comunidad” (Salum 2020, 87); o, basados en lo que propone Roth, corresponden, desde una perspectiva de resolución de problemas, a la acción colaborativa entre el Estado y la sociedad, que busca transformar la realidad de dicha sociedad, para mejorar sus condiciones de vida (Rivera 2019b).

De esta forma, adoptando la segunda perspectiva mencionada, el proceso de diseño de una medida de política pública implica un proceso incluyente, en el que el Estado debe escuchar las demandas del pueblo, pero también debe contar con la información necesaria que le permita establecer las relaciones causales de las distintas variables que deben ser analizadas en la toma de decisiones, para poder predecir —hasta cierto punto— los efectos del diseño de una u otra política pública (Egeberg 2020).

Desde esta lógica, se entiende que el Estado debe escuchar las demandas de la sociedad y, a partir de un proceso participativo (Al-Yahya 2008), intervenir para establecer las medidas que conlleven al cumplimiento de estos

requerimientos, en tanto “protagonista de la realidad social que puede actuar en nombre de toda la sociedad, asumiendo la representación del conjunto” (Briones 2007, 6), pero considerando los resultados de un análisis exhaustivo de las causas y efectos de las variables que intervienen en el diseño de la política pública, a fin de que se dé cumplimiento a los objetivos trazados.

Esta intervención estatal se desarrolla por medio del diseño e implementación de medidas de política pública, en donde el trabajo participativo y coordinado de todos los actores involucrados —Estado, instituciones de educación superior, población beneficiaria, intermediarios— resulta fundamental para asegurar los mejores resultados posibles en la promoción e incremento del acceso de personas de escasos recursos económicos, a la educación superior; este trabajo debe ser formalizado por medio del “[establecimiento] de acuerdos de gobernanza apropiados que respalden la asociación, incluida la “arquitectura de apoyo” necesaria para un proyecto a largo plazo” (Buick et al. 2015, 35), en función de los roles y las atribuciones que les corresponda a cada una, de conformidad con lo que determine el marco normativo que haya sido construido para el efecto.

Dentro de las distintas medidas de política pública que se implementen, deben constar aquellas que promueven el principio de igualdad de oportunidades para todos los actores del sistema de educación superior, tanto en lo que respecta a las posibilidades de acceso como a la permanencia, movilidad y egreso del sistema (Sylva 2017).

De igual manera, resulta imprescindible que las distintas políticas públicas consideren la necesidad de: a) asegurar que las instituciones de educación superior estén a tono con los requerimientos y exigencias del mercado laboral, para que los profesionales que forman tengan las competencias para desempeñarse con éxito (Buick et al. 2015); y, b) que estas instituciones se conviertan en espacios que promuevan la reivindicación de los derechos de las mujeres, a través de la creación de mecanismos que permitan romper con las prácticas de poder simbólico que obligan a las mujeres “a vivir relaciones bajo un sesgo machista” (Pessina 2018, 59).

Bajo esta lógica, como argumentan Jarrín et al. (2021, 146), es preciso que exista una “inversión sostenida en la calidad de la educación, lo que requiere revertir la debilidad estructural del Estado [mediante el establecimiento de] subsidios gubernamentales a las universidades y empresas que realizan una

importante [investigación y desarrollo] I+D”, pero también es importante que en el proceso de diseño de políticas públicas para la educación superior se considere la necesidad de incrementar y/o mejorar la gobernabilidad del Estado (Gulrajani y Moloney 2012), a partir de la definición de una agenda que realmente considere el clamor de la población, especialmente la más vulnerable y, a partir de ello, establezca las estrategias que posibiliten su acceso a la educación superior y, de manera paralela, garantice la calidad de la formación que reciben.

Política pública de gratuidad en Ecuador

En el caso del Ecuador, la Constitución establece que “la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado” (EC 2008, art. 26), por lo que debe “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos [...], en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (art. 3). Para ello, según el mencionado marco normativo, el Estado debe priorizar el financiamiento requerido para “la inversión estatal, [en] garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir” (art. 26).

En este sentido, en 2013, el Gobierno ecuatoriano construyó el Plan Nacional de Desarrollo,² instrumento de planificación de mediano plazo que se alineaba a los dictámenes de la Constitución, al incluir objetivos e indicadores que debían ser considerados por parte de las entidades hacedoras de política pública dentro de su planificación sectorial, para garantizar su cumplimiento y, de esta forma, “[eliminar] las desigualdades opresoras y [construir] igualdades que viabilicen la cooperación, la solidaridad, el mutuo reconocimiento y el deseo de construir un porvenir compartido” (Ramírez s. a. citado en Sylva 2017, 103).

Como parte de esta agenda de planificación, se incluyó un objetivo referente al tema educativo, encaminado a fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (objetivo 4). Para poder dar seguimiento al cumplimiento de este objetivo, se definieron indicadores para la política y lineamiento estratégico: “Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación

2. El Plan Nacional de Desarrollo propuesto para el período 2013-2017 contempló 12 objetivos, cada uno integrado por políticas y lineamientos estratégicos e indicadores (EC Secretaría Nacional de Planificación 2013).

superior”, entre los cuales figuran los indicadores: “i. alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior; ii. promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos; iii. mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad” (EC Secretaría Nacional de Planificación 2013, 354-359).

La implementación y el cumplimiento del mencionado instrumento de planificación son responsabilidad de la Senescyt, en su calidad de ente rector de la política pública del ramo (EC 2010, art. 182), del Sistema Nacional de Educación Superior, integrado por las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes, y los conservatorios, públicos y privados (art. 14), así como también de los órganos públicos que rigen el sistema, esto es, el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) (art. 15).

El rol que juega cada una de estas instancias está definido por la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), marco jurídico que promueve el principio de igualdad de oportunidades para todos los actores del Sistema de Educación Superior, en cuanto a las posibilidades de acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema (Sylva 2017). En el caso de las entidades que ejercen el rol de reguladoras (Senescyt y CES), deben evaluar tanto la calidad de la educación que brindan las entidades de educación superior como identificar si los grupos más vulnerables están accediendo a este derecho, a fin de garantizar que la inversión social que realiza el Estado ecuatoriano tenga un impacto positivo en las condiciones de vida de la población.

Con respecto al objetivo referente a la democratización del acceso a la educación superior, una de las políticas públicas diseñadas para el efecto está relacionada con la gratuidad; en el caso de las instituciones de educación superior públicas, antes de 2010 cobraban un arancel a sus estudiantes, en el proceso de matrícula; por su parte, las instituciones de educación superior privadas tenían una política interna de valores a cobrar; sin embargo, a partir de ese año, las instituciones de educación superior públicas eliminaron este rubro y las privadas tuvieron que definir mecanismos para promover la equi-

dad e integración social (becas, créditos, cuotas de ingreso, etc.) en el acceso de estudiantes de menores recursos económicos. En el caso del Estado, por medio de la Senescyt: a) definió un plan de becas para estudiantes graduados en colegios públicos; b) estableció un plan de ayudas económicas para que estudiantes, docentes, investigadores y profesionales desarrollen proyectos de investigación; c) incrementó la infraestructura, el número de docentes y equipamiento de las IES públicas; d) diversificó la oferta académica, conforme los requerimientos del mercado laboral del país (Ortega y Guerrero 2021).

Como resultado de estas acciones, se evidenció un importante incremento de la matrícula universitaria, especialmente femenina, tanto en el tercer nivel como en posgrado (Sylva 2017). De hecho, en el mundo, según lo manifiesta la UNESCO (2020, párr. 1-2), “el acceso a la educación superior pasó de 19 a 38% en las últimas dos décadas; [...] la matrícula de los hombres aumentó del 19 al 36%, mientras que la de las mujeres pasó del 19 al 41%, siendo las principales beneficiarias del aumento del acceso a la educación terciaria en el mundo”.

Asimismo, Pessina (2018, 61), corrobora esta afirmación indicando que “en estos últimos 10 años, en Ecuador son más las mujeres que se gradúan que hombres”, tanto en el tercer nivel como en el caso de maestrías; no obstante, hay que resaltar que la propia Pessina (2018, 59) manifiesta que las mujeres acceden menos a programas de doctorado y, sobre todo, ven limitada su participación en carreras relacionadas con las denominadas ciencias duras, como matemática o cualquiera de las ingenierías, debido a que se asocia a la mujer con actividades reproductivas, relacionadas con “roles familiares y domésticos”.

Debe destacarse que este aumento significativo en los niveles de acceso a la educación superior también obedece a “una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de [formación] reviste para el desarrollo sociocultural y económico [individual y social] y para la construcción del futuro, de cara al cual las nuevas generaciones deberán estar preparadas con nuevas competencias y nuevos conocimientos e ideales” (UNESCO 1997, 97).

Sin embargo, la propia UNESCO (2020) resalta que, pese a estos avances, persiste la brecha entre las personas que pertenecen a los grupos vulnerables (pobres, mujeres, negras, indígenas o mestizas) y aquellas que tienen “características androcéntricas con características universalizantes” (Pessina 2018, 63), es decir, no pobres, hombres y blancos, lo que, sin duda, limita las aspiraciones de mejorar las condiciones de vida de la población ecuatoriana. De hecho, Ponce y Loayza (2012, 5) indican que la “evidencia empírica [...]

demuestra que la política de gratuidad de las matrículas en las universidades públicas del Ecuador tiene efectos no progresivos. Aparentemente, la política beneficia a los no pobres y a los pobres de la misma manera”.

Así mismo, Rivera (2019a, 11) concluye que “desde que entró en vigencia en el año 2008, la medida de gratuidad en la educación superior, hasta el año 2011, hubo un efecto positivo que generó mayor acceso. Empero, al combinarse con las medidas de mérito y calidad, que no tenían como objetivo el acceso, se diluyó la potencialidad de la gratuidad”.

Metodología

La metodología del estudio es mixta. Por un lado, desde la parte cualitativa se revisan los principales instrumentos legales que regulan la educación superior en Ecuador y artículos académicos relacionados con la temática. En el caso de los instrumentos legales, se realizó la búsqueda de los documentos originales en la página institucional de la Presidencia del Ecuador, así como en la del ente rector de la educación superior, Senescyt. En el caso de los artículos científicos se realizó la búsqueda en bases de datos oficiales disponibles en la biblioteca virtual de la Universidad Andina Simón Bolívar: JSTOR, Google Scholar y Redalyc. En el proceso de búsqueda se utilizaron los términos: política pública y educación superior en Ecuador, acceso a la educación superior en Ecuador, y educación superior y equidad. De este proceso se seleccionaron 30 artículos que abordaron el tema de interés, de los cuales, luego de revisar el resumen, se decidió trabajar con 15 documentos pertinentes al tema de estudio. Se realizó una revisión completa de introducción, revisión de la literatura, metodología, resultados y conclusiones.

Por otra parte, desde la parte cuantitativa, se utilizaron los reportes del Sistema Nacional de Información referentes a la tasa neta de matrícula en educación superior, administrada por la Secretaría Nacional de Planificación, para realizar un análisis descriptivo sobre su evolución a nivel de sexo, etnia y quintiles de ingreso. Este proceso permite centrar el análisis en la identificación de patrones y relaciones generales entre las variables de análisis (Ragin 2007), donde la principal variable, que se asocia con las demás, es la tasa neta de matrícula en educación superior, la cual se refiere “al número total de alumnos de 18 a 24 años matriculados en un establecimiento de edu-

cación superior por cada 100 personas de 18 a 24 años” (EC Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación 2020, 4).

Análisis de resultados

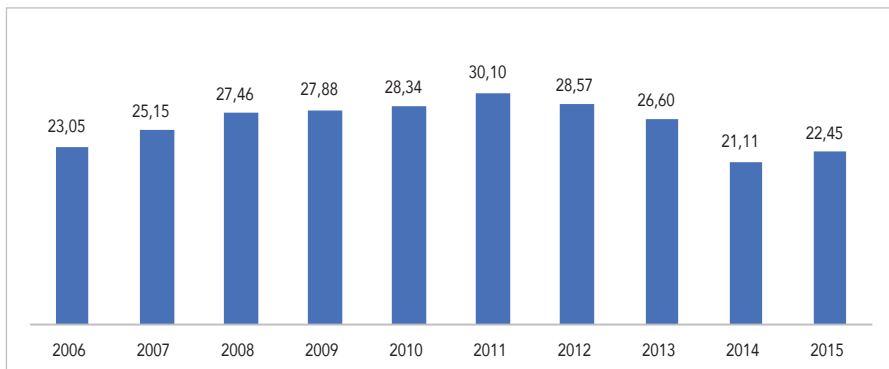
Tomando en cuenta la tasa neta de matrícula en educación superior para el Ecuador en el período 2006-2015, se evidencia que la política de gratuidad, implementada en 2008, tuvo un impacto positivo hasta 2011, pero ese efecto se diluyó desde la entrada en vigor de políticas de meritocracia en 2012. Las tasas de matrícula en educación superior, a nivel nacional pasaron de 25,15% en 2007, a 30,10% en 2011 y luego disminuyeron (figura 1).

Este incremento en la matrícula coincide con cambios en dos factores estructurales en el Ecuador: recursos y normativa. Primero, existió un aumento de la inversión en la educación a nivel nacional. El presidente de la época indicó que “la educación se convirtió en uno de los ejes de sus planes de desarrollo al invertir, entre 2007 y 2016, 14 000 millones de dólares [...] Según el expresidente, el aumento permitió, entre otras cosas, crear cinco nuevas universidades [...] con estándares internacionales que ampliaron la cobertura en educación superior al recibir estudiantes de todas las condiciones sociales” (Semana 2017, párr. 3-4). Segundo, hubo un cambio en la normativa hacia una mayor igualdad de oportunidades de acceso. La LOES incluyó, en su art. 71, el principio de igualdad de oportunidades que “consiste en garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica o discapacidad” (EC 2010).

Ahora, desagregando el efecto por sexo, etnia y nivel de ingresos se encuentran los siguientes progresos y desafíos. Por una parte, el efecto de esta política, por sexo, permite apreciar que la tasa neta de matrícula en educación superior para las mujeres pasa de 26,41% en 2007, a 33,41% en 2011, evidenciando un efecto significativo superior al de los hombres (7 puntos porcentuales frente a 2,97). Sin embargo, desde 2012 se reduce el efecto y las tasas de matrícula se reducen en ambos sexos, con énfasis en las mujeres (figura 2).

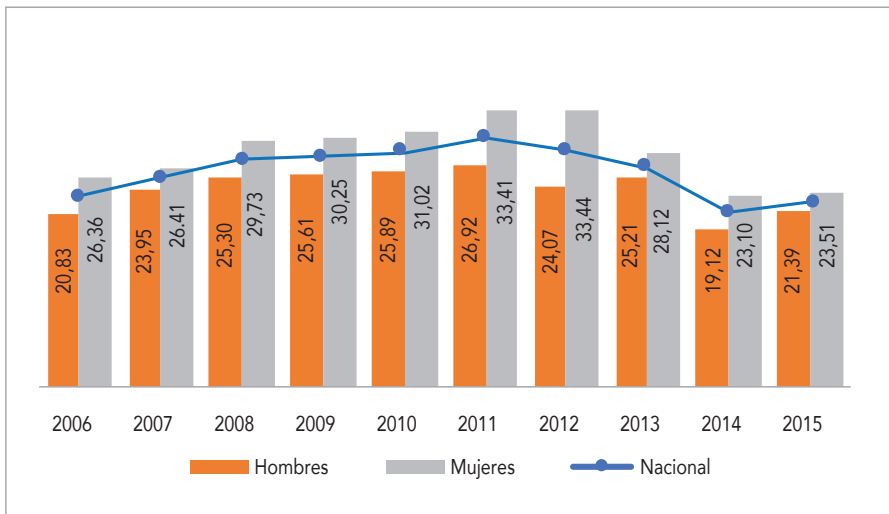
De forma similar, al examinar la tasa neta de matrícula en educación superior por etnia se encuentran algunos avances. En este caso, los afroecuatorianos

Figura 1
Tasa neta de matrícula en educación superior,
a nivel nacional, 2006-2015



Fuente: EC Secretaría Nacional de Planificación (2022).

Figura 2
Tasa neta de matrícula en educación superior, por sexo, 2006-2015



Fuente: EC Secretaría Nacional de Planificación (2022).

e indígenas son quienes más se beneficiaron de la política de gratuidad, pues las tasas netas de matrícula en educación superior para cada una de estas etnias se incrementa de 2007 a 2011, tal como se observa en la figura 3. Sin embargo, desde 2012, la proporción de afroecuatorianos e indígenas se reduce.

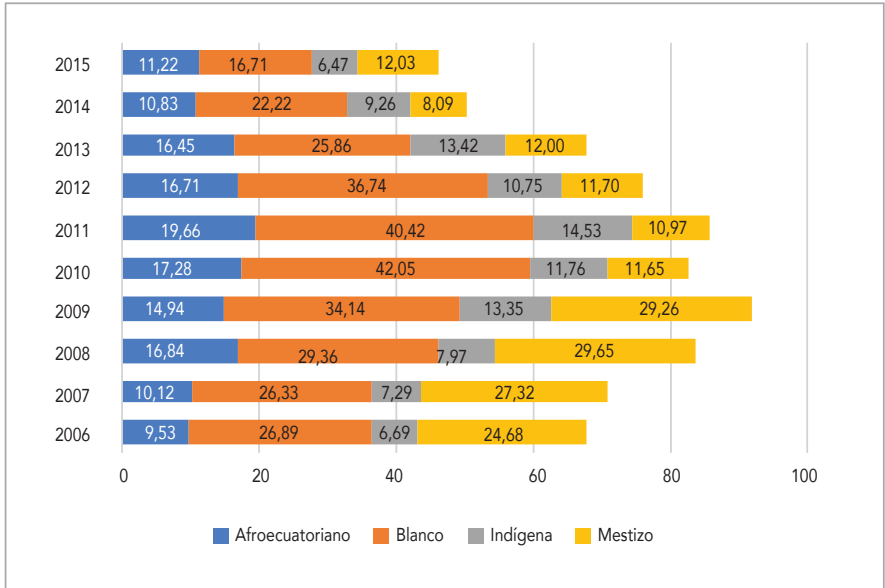
Por último, al analizar la variable de ingresos, expresada en la figura 4, se puede visualizar que las personas que se agrupan en los quintiles 1, 2 y 3 tienen un aumento en la tasa neta de matrícula en educación superior en el período 2008-2011, pasando de 10,25 a 15,27% en el quintil 1, de 16,06 a 22,26% y de 22,53 a 27,16% en el quintil 3. Desafortunadamente, al igual que en las demás variables analizadas anteriormente, desde 2012 se diluyen los progresos hacia los quintiles de menores ingresos.

Discusión de resultados

Los hallazgos de este estudio dialogan con los estudios previos de la gratuidad de la educación superior y resaltan la importancia de la educación en el progreso de los países (ONU 2023). Por un lado, si bien la tasa neta de matrícula de educación superior en Ecuador ha logrado su máximo de 30% en el año 2011, como resultado de la gratuidad de la educación superior, y luego se redujo con las medidas de meritocracia, este porcentaje es muy inferior al 53% que presentan los países de la OCDE (2019). En este punto, se debe resaltar que estas cifras reflejan que 8 de cada 10 hombres o mujeres, de entre 18 y 24 años, no asisten a una institución de educación superior, lo que, sin duda, repercute en la probabilidad de insertarse en el mercado laboral, de acceder a trabajos mejor remunerados, y esto, en sus condiciones de vida y en las de sus familias.

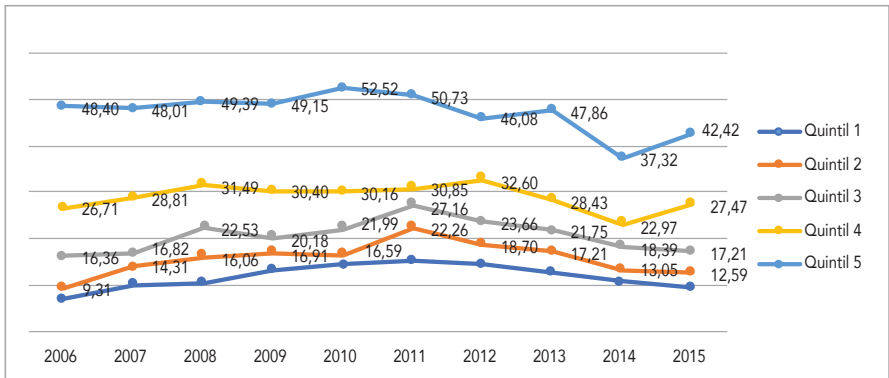
En la misma línea, tal como sostiene Ponce y Loayza (2012), a partir de la implementación de la política referente a la meritocracia, el efecto de la gratuidad fue contrarrestado, por lo que desde 2012 existe un descenso en la tasa neta de matrícula en educación superior, tanto a nivel nacional como de hombres; en el caso de las mujeres, incrementa levemente, en 0,03 puntos porcentuales, en relación a la tasa neta de matrícula en educación superior de 2011, empero, a partir de 2013, llega a niveles inferiores a los registrados antes de la implementación de la política de gratuidad. De manera complementaria, se debe indicar que, en el caso de los hombres, esta tendencia pue-

Figura 3
Tasa neta de matrícula en educación superior, por etnia, 2006-2015



Fuente: EC Secretaría Nacional de Planificación (2022).

Figura 4
Tasa neta de matrícula en educación superior, por quintil de ingresos, 2006-2015



Fuente: EC Secretaría Nacional de Planificación (2022).

de explicarse por su priorización hacia el trabajo, lo que hace que aun cuando logra acceder a un cupo para continuar sus estudios de tercer nivel, decida abandonarlos para insertarse tempranamente en el mercado laboral, dada la presión que tienen por generar ingresos económicos “para sostener su hogar y su familia” (Bucheli 2015, 19).

De igual manera, se puede observar que las personas que se ubican en los quintiles 4 y 5 presentan un comportamiento irregular, lo que puede explicarse por el hecho de que muchos deciden emprender sus estudios en universidades extranjeras (Moreno 2015). En este sentido, parece que se corrobora la afirmación de Bourdeu y Passeron, citado en Moreno (2015, 90), que sostiene que “las desigualdades a través de la transformación del privilegio social en don o en mérito individual. Mejor aún, habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios”, es decir, mediante la implementación de la política de meritocracia, en 2012, no solo se contrarrestó el efecto positivo de la política de gratuidad de 2008, sino que también se reforzó la brecha que existe entre personas pobres y no pobres (42,42% del quintil 5 frente al 9,36% del quintil 1), y entre blancos e indígenas y afroecuatorianos (16,71% de las personas autodefinidas como blancas frente al 6,47 y 1,22% de indígenas y afroecuatorianos, respectivamente), a 2015.

Con lo presentado, se observa que la política pública de gratuidad ha permitido reducir las brechas de género a nivel educativo; cada vez son más las mujeres que logran acceder a la educación superior; sin embargo, esta realidad también está condicionada por la etnia y el nivel socioeconómico a los que pertenecen, pues en aquellas mujeres de escasos recursos económicos e indígenas o afroecuatorianas aún persisten las dificultades, no solo para acceder a la educación superior, sino también a una plaza de trabajo. Esto se debe a que persiste el poder patriarcal, que crea una brecha entre las personas no pobres, blancas, hombres y aquellas que son pobres, mujeres, negras, indígenas o mestizas, realidad que atenta contra el desarrollo y realización de las mujeres, en tanto seres con los mismos derechos que los hombres, así como contra el crecimiento y desarrollo económico de los países, pues mientras no se logre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, persistirá el subdesarrollo económico, social y cultural.

Conclusiones

Es evidente que la educación superior juega un papel fundamental en el desarrollo de los países; a través de ella, las personas pueden adquirir los conocimientos y las competencias requeridas por el mercado laboral y, en consecuencia, las condiciones de vida de los individuos pueden mejorar, al igual que los niveles de competitividad del país, posibilitando un mayor crecimiento económico que, bien canalizado, puede desembocar en el tan anhelado desarrollo económico-social de las naciones.

Bajo esta lógica, el Estado, las instituciones de educación superior y la propia sociedad, a través de un proceso participativo, deben diseñar e implementar políticas que garanticen el acceso a la educación superior, especialmente de las personas que pertenecen a los grupos que tradicionalmente han sido excluidos o discriminados. Así mismo, estas políticas deben ser concebidas con un enfoque integral, para que garanticen la permanencia y promoción de aquellos estudiantes que no cuentan con los recursos económicos necesarios y que, por tanto, requieren de la asistencia financiera y de mecanismos que aseguren la calidad de la formación que reciben, en sintonía con lo que requiere el mercado laboral, para que puedan insertarse rápidamente en el mismo.

Como parte de estas acciones, en 2008, motivado por el cambio constitucional aprobado por el pueblo ecuatoriano, el Estado definió la política de gratuidad para el acceso a la educación superior; política que tuvo un efecto positivo evidente hasta 2011, permitiendo el incremento sostenido de la tasa neta de matrícula a nivel nacional (30,10%). Asimismo, en el caso de la tasa neta de matrícula de las mujeres, existió un incremento de 7 puntos porcentuales, al pasar de 26,41 % en 2007, al 33,41 % en 2011. No obstante, una vez implementada la política de meritocracia para el acceso a la educación superior, en 2012, este efecto se vio contrarrestado, por lo que las cifras, a partir de dicho año, presentan una tendencia a la baja, tanto en la tasa neta de matrícula a nivel nacional, como en cuanto a sexo, etnia y en los quintiles 1, 2 y 3.

Por lo tanto, se torna necesario que desde el Estado se definan estrategias que promuevan la creación de espacios en los que se desarrollen diálogos participativos, democráticos, en los que sea posible: a) conocer las necesidades que tiene la población en temas de educación, en especial, de educación

superior; b) precisar los requerimientos que tienen las organizaciones educativas para poder recibir en sus instalaciones al mayor número de aspirantes que sea posible; y, c) definir los mecanismos que permitan evaluar la calidad de la educación que las instituciones educativas están ofertando.

De esta forma, se podrá garantizar que los beneficiarios de las políticas públicas que diseñe el Estado correspondan al segmento de la población que más lo requiere y, por ende, que se creen las condiciones para mejorar la calidad de vida de la población, se asegure la oferta de mano de obra calificada, se incrementen y/o fortalezcan los niveles de competitividad de las empresas, se dé paso al crecimiento económico y, finalmente, se establezcan las condiciones para enrumbar al país por la senda del desarrollo económico-social.

Así mismo, es importante que estas políticas públicas sean concebidas desde una lógica integradora e integral, que acoja las opiniones y requerimientos de todos los actores —Estado, entidades públicas, sociedad civil, sector privado, organizaciones sociales— y que identifique, de manera clara, los objetivos que se pretende alcanzar con su implementación, así como las causas que generan las desigualdades, entre las cuales debe destacar el poder simbólico, que se manifiesta en los discursos y en las prácticas culturales, que establecen los estereotipos de género y las expectativas culturales en donde los blancos, no pobres y hombres son concebidos como superiores a los negros, indígenas, mestizos, pobres y mujeres.

Referencias

- Al-Yahya, Khalid. 2008. “Power-Influence in Decision Making, Competence Utilization, and Organizational Culture in Public Organizations: The Arab World in Comparative Perspective”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 385-407. <https://www.jstor.org/stable/29738950>.
- Briones, Marena. 2007. “La pobreza en el Ecuador y políticas públicas”. Ponencia presentada en el Foro educación y pobreza en el Ecuador, Quito, 27 de septiembre.
- Bucheli, Fernando. 2015. “Equidad de género en las instituciones de educación superior. Caso: Escuela Politécnica Nacional”. Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4643>.
- Buick, Fiona, Deborah Blackman, Janine O’Flynn, Michael O’Donnell y Damian West. 2015. “Effective Practitioner-Scholar Relationships: Lessons from a Coproduction Partnership”. *Public Administration Review* 76 (1): 35-47. <https://www.jstor.org/stable/24757490>.

- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, 12 de octubre.
- EC Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). 2020. “Educación superior, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales en cifras”. Accedido octubre de 2022. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/00_Nacional_Educacion_Superior_en_Cifras_Julio_2020_NF.pdf.
- EC Secretaría Nacional de Planificación. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017”. Accedido octubre de 2022. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/09/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>.
- . 2022. “Sistema Nacional de Información”. Accedido octubre de 2022. <https://menucloud.sni.gob.ec/web/menu/>.
- Egeberg, Morten. 2020. “Policy Design or Organizational Design: On the Relevance of the Study of Public Policy and Administration”. *Public Administration* 98 (3): 801-804. <https://doi.org/10.1111/padm.12671>.
- Freire, Paulo. 1969. *La educación como práctica de libertad*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Gulrajani, Nilima, y Kim Moloney. 2012. “Globalizing Public Administration: Today’s Research and Tomorrow’s Agenda”. *Public Administration Review* 72 (1): 78-86. <https://www.jstor.org/stable/41433145>.
- Ibáñez, Carlos. 1994. “Pedagogía y psicología interconductual”. *Revista Mexicana de Análisis de la Conducta* 20 (1): 99-113. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/39658>.
- Jarrín, Pablo, Fander Falconí, Pedro Cango y Jesús Ramos-Martín. 2021. “Knowledge gaps in Latin America and the Caribbean and Economic Development”. *World Development* 146: 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105602>.
- Moreno, Kintia. 2015. “Meritocracia en las políticas de acceso a educación superior desde el libre ingreso (1969) hasta el Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (2010)”. Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4654/1/T1711-MELA-Moreno-Meritocracia.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2019. *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2023. “Educación para todos”. <https://www.un.org/es/impacto-academico/educacion-para-todos>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1997. “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”. *Educación Superior y Sociedad* 9 (2): 97-113. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171>.
- . 2020. “Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales”. Accedido diciembre de 2022. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/17>.

- . 2021. “Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?”. Accedido diciembre de 2022. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Mujeres-ES-080321.pdf>.
- Ortega, Carlos, y Christian Guerrero. 2021. “La política pública de educación superior en el Ecuador: un ejercicio contextualizado de análisis crítico”. *Revista Científica* 6 (20): 19-40. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>.
- Pessina, María. 2018. “Reflexiones sobre las mujeres en la educación superior en el Ecuador. Las persistentes brechas de género”. *El Cotidiano* 34 (212): 55-64. [Cotidiano_21220200420-62523-b8njwc-libre.pdf](https://doi.org/10.21220/200420-62523-b8njwc-libre.pdf).
- Ponce, Juan, y Fernando Carrasco. 2016. “Acceso y equidad a la educación superior y posgrado en el Ecuador, un enfoque descriptivo”. *Mundos Plurales* 3 (2): 9-22. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2016.2841>.
- Ponce, Juan, y Jessenia Loayza. 2012. “Eliminación de tarifas de usuario en la educación superior terciaria: un análisis distributivo para Ecuador”. *Revista Internacional de Educación Superior* 1 (1): 138-147. doi:10.5430/ijhe.v1n1p138.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rivera, Jairo. 2019a. “La gratuidad de la educación superior y sus efectos sobre el acceso: caso Ecuador”. *Education Policy Analysis Archives* 27 (29): 1-30. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3776>.
- . 2019b. “Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. Entrevista a André-Noel Roth”. *Estudios de la Gestión* 5: 223-229. <http://hdl.handle.net/10644/6928>.
- Salum, José. 2020. “Políticas públicas: ¿son un aporte a la calidad educativa?”. *Líderes Educativos* 10 (5): 1-10. <https://doi.org/10.5430/wje.v10n5p80>.
- Semana. 2017. “‘No nos dominarán por la fuerza, pero sí por la ignorancia’, Rafael Correa”. *Revista Semana*. 28 de septiembre. Accedido junio de 2023. <https://www.semana.com/rafael-correa-dio-conferencia-sobre-educacion-publica-en-la-nacional/542056/>.
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Siguan, Miguel. 2004. “Educación y desarrollo social”. *Revista de Filosofía* 22: 4-25. <http://hdl.handle.net/2445/21883>.
- Sylva, Érika. 2017. “Ecuador: equidad de género y calidad universitaria (2008-2013)”. En *Feminismo y buen vivir: Utopías decoloniales*, editado por Soledad Varea y Sofía Zaragocin, 103-133. Cuenca: Pydlos Ediciones.