

La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018)

The institutionalization of a public policy. The case of free access to Ecuadorian higher education (2008-2018)

Tania L. Zabala-Peñañiel*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 30(59) | 2022 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3059-012-2022

Recibido: 17 de julio de 2020

Aceptado: 12 de octubre de 2021

Resumen

Los gobiernos latinoamericanos que han intentado promover la gratuidad en la educación superior siguen siendo minoría. Como resultado, las desigualdades respecto al acceso a ese nivel educativo son persistentes. Desde 2008, Ecuador pasó a formar parte de esa minoría. Este artículo argumenta que cuanto más se institucionalizan políticas pro equidad, mejoran las condiciones de acceso para sectores socioeconómicos rezagados, de forma que interesa comprender en qué condiciones la política de educación superior gratuita se estabilizó en Ecuador. Para ello, se ha construido un mecanismo causal teórico basado en el marco analítico del diseño de políticas. El método empleado es el rastreo de procesos, sostenido en evidencias que se organizan a partir de la taxonomía de instrumentos de política. Así se demuestra una institucionalización “formal”, principalmente impulsada por actores estatales en la que poco participan otros actores educativos.

Palabras clave: neoinstitucionalismo, mecanismo causal, diseño de política, educación superior.

Abstract

There is a minority Latin American' governments that have undertaken formal and sustained attempts to promote free access to higher education. As a result, inequalities regarding access are persistent. Since 2008 Ecuador became part of this minority. This document argues that the more pro-equity policies are institutionalized, the better the access conditions for lagging socioeconomic sectors. With this objective, it is interesting to understand under what conditions free access policy got stabilized in Ecuador. To do this, a theoretical causal mechanism is built based on the analytical framework of policy design. The method employed is process tracing, supported by evidence that is organized from policy instruments taxonomy. One of the findings shows a “formal” institutionalization process, mainly driven by state actors, with a limited margin for participation by other educational actors.

Keywords: neoinstitutionalism, causal mechanism, policy design, higher education.

* Doctora en Políticas Públicas por la Flacso Ecuador. Investigadora asociada del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas, Flacso Ecuador | tlzabala@flacso.edu.ec | <https://orcid.org/0000-0003-3248-126X>

Introducción

La agenda de investigación en el campo del análisis de políticas ha atendido principalmente en las últimas décadas las fallas de implementación (Peters, 2015), el cambio de política (Hall, 1993; Capano, 2009; Howlett, 2009), y la puesta en agenda (Kingdom, 1995). En contraste, la institucionalización de las políticas públicas se le ha estudiado como parte de explicaciones de mayor alcance en la sociología de las organizaciones, así como en la ciencia política. La primera entiende la institucionalización como un proceso que satisface la necesidad de legitimación propia de las organizaciones (Powell & DiMaggio, 1999; Meyer & Rowan, 1999). En tanto que la ciencia política centra el análisis en la variación de la fortaleza institucional (Levitsky & Murillo, 2010). Otra vertiente de estudios se enfoca en la institucionalización de los sistemas políticos al analizar la calidad de las políticas públicas desde atributos como adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. Allí se desarrolla un juego político en el que el agente tiene un rol preponderante (Spiller & Tommasi, 2011; Scartascini & Tommasi, 2012, 2014; Franco & Scartascini, 2014). Resulta oportuno entonces abordar la institucionalización de las políticas públicas como una posibilidad de garantizar respuestas sostenidas a problemas que, en escenarios de incertidumbre, se vuelven cada vez más complejos e interdependientes (Dryzek, 1983; Linder & Peters, 1984).

Para tal efecto, el diseño de políticas, que emerge como marco analítico en la década de 1980 (Linder & Peters, 1987, 1988, 1989, 1990), ha adquirido mayor relevancia en los últimos años (Fontaine, 2019; Howlett, 2019; Milán, 2019; Howlett & Mukherjee, 2018). El pensamiento sobre el diseño surgió como crítica a la teoría de la racionalidad limitada defendida por los estudios de implementación de política y su marcado uso de modelos estadísticos (Peters, 2019). Según los primeros autores, evaluar las consecuencias ex post y no las causas de los problemas, constituía un sesgo que opacaba la posibilidad de plantear intervenciones eficientes de política pública (Linder & Peters 1984). De este modo, también fue criticada la lógica de trabajo por fases que había impuesto el ciclo de políticas. En su lugar, se planteó la necesidad de entender las políticas como un proceso sistemático que debe tomar en cuenta las causas de los problemas, la naturaleza de los instrumentos, los valores que se utilizarán para evaluar el resultado y las estrategias de intervención (Peters, 2018).

El diseño de políticas es distinto a lo que en el análisis de política se conoce como la etapa de “formulación” y, consecuentemente, es diferente a la separación artificial que plantea el ciclo de políticas entre formulación, implementación y evaluación. En este artículo, el término *diseño de políticas* se entiende

como el marco analítico que posibilita comprender y procesar íntegramente “la complejidad de los procesos de políticas y su interacción —contingente y muchas veces conflictiva— con los sistemas institucionales y los actores no-estatales” (Fontaine, 2019). Este marco permite dar cuenta del rol del contexto socioeconómico y político como determinante para comprender el proceso de la política (Peters, 2019). Por lo tanto, el contexto y la agencia de los actores en interacción, integrados en una multiplicidad de instituciones, se vuelven centrales para estudiar la institucionalización.

La agencia de los actores recrea la capacidad de veto para mantener el *statu quo*, así como para impulsar cambios de tipo incremental. Luego, la estabilidad institucional y consecuentemente la institucionalización, se sostiene tanto en la acumulación como en la movilización continua de recursos. En efecto, el mantenimiento o el cambio del *statu quo* tiene un vínculo directo con los cambios en el equilibrio de poder, y con los cambios en las condiciones ambientales que reorganizan tales relaciones de poder (Lowndes & Roberts, 2013, pp. 117-123).

Con el ánimo de comprender y explicar en qué condiciones se estabiliza e institucionaliza una política pública, este artículo se propone analizar el proceso de institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior en el Ecuador. Para explorarlo, se utiliza un mecanismo causal enmarcado en el diseño de política, con el cual se establece una conexión entre una reforma política —entendida como detonante del mecanismo [D]— y la institucionalización —resultado de interés [R]—. A nivel empírico, la reforma política se rastrea en los procesos constituyentes que habitualmente producen cambios en las reglas del juego de lo político y las políticas. La institucionalización, por su parte, debería evidenciar que un diseño de política se mantiene a pesar de los cambios en la orientación ideológica de los gobiernos, y que los ajustes incrementales y el contexto no afectan el objetivo de política; en este caso, el de gratuidad.

La comprensión del mecanismo causal es determinista, contexto-dependiente y no lineal, sin dejar de lado el análisis del desempeño o la efectividad de la gratuidad. En efecto, alrededor de él se configura la problemática que justifica esta investigación. A saber, mientras mayor es el nivel de desigualdad socioeconómica —étnica, regional, de género u otra—, es bastante más probable que los sistemas institucionales y los actores políticos incumplan, condicionándose el éxito o fracaso de una política pública. En el caso de la gratuidad, pese a los intentos formales y avances impulsados por los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas en general, y en la última década en Ecuador, en particular. Los resultados sugieren persistentes desigualdades en el acceso a la educación superior pública. En gran medida se relaciona con las condiciones de desigualdad de la región, con la fragilidad institucional y con la debilidad democrática (Levitsky & Murillo, 2010; Brinks *et al.*, 2019).

En su primera sección, el artículo presenta el marco analítico y el método de investigación explicando la causalidad planteada y que subyace al mecanismo causal de institucionalización teorizado. Posteriormente, siguiendo la lógica del mecanismo, se expone el estudio de caso ecuatoriano, en el que una reforma política [D] detona un proceso de institucionalización de la política pública de educación superior [R]. Cada hipótesis del mecanismo causal se sustenta en evidencia empírica organizada a partir de la taxonomía de instrumentos de política pública (Hood, 1986; Hood & Margetts, 2007).

Las reflexiones finales giran en torno a los elementos explicativos centrales del marco analítico de diseño de política, y de dar cuenta de qué proceso de institucionalización mantuvo un rol protagónico en Ecuador a lo largo del periodo analizado. Además de rescatar las preferencias de los actores, el contexto y el grado de coerción de las instituciones formales.

Marco analítico

Este artículo asume una comprensión neoinstitucional del diseño de políticas, entendido como una red institucional de interacciones entre una política y su contexto, de tal forma que se incorpora la dimensión política de las políticas públicas. Sus implicaciones teóricas y metodológicas se puntualizan a continuación.

Respecto al neoinstitucionalismo, se parte de Hall & Taylor (1996), pero empleando también de forma conjunta y no diferenciada los enfoques neoinstitucionalistas —histórico, sociológico y de la elección racional— por su riqueza interpretativa dentro del análisis. Luego, se aborda a las políticas públicas como variables dependientes, donde lo central del análisis corresponde a las instituciones y actores que movilizan ideas en un contexto institucional y político dado. Por último, se reconoce que las convenciones informales pueden ser tan vinculantes como las constituciones formales, con lo cual pueden ser particularmente resistentes al cambio (Lowndes & Roberts, 2013).

Plantear las instituciones como determinantes de algún resultado de política implica tener especial cuidado en cómo, al analizarlas desagregadamente, existe un proceso que produce efectos contingentes cuando los actores que buscan dar sentido a situaciones nuevas o ambiguas ignoran o contravienen las reglas, o tratan de adaptarlas para favorecer sus propias creencias, ideas e intereses.

El marco analítico del diseño de políticas da mejor respuesta a la configuración de las trayectorias de política en asociación con los actores y sus ideas, fundamentalmente porque desarrolla explicaciones amplias de cómo se establecen

y producen las interacciones entre los actores, el contexto y los instrumentos de política por medio de un modelo de causalidad, evaluación e intervención (Linder & Peters, 1984; Peters, 2015, 2018; Fontaine *et al.*, 2020).

Asimismo, el diseño de políticas, en tanto teoría de rango medio, mejora la comprensión de la relación entre actores e instrumentos en un contexto dado de política (Linder & Peters, 1987, 1989, 1991), y la causalidad es una explicación disposicional sobre cómo un resultado de política (la institucionalización) se produce por una configuración de condiciones INUS (*Insufficient but Non-redundant parts of Unnecessary but Sufficient*), en donde las ideas de los actores, los instrumentos y los arreglos institucionales, interaccionan sistémica e indistintamente, actuando como fuerzas causales que provocan un determinado resultado de política.

Para desarrollar la explicación se entienden como entidades complejas y no como variables a los elementos constitutivos del diseño de políticas: ideas, expresadas en objetivos de política; instituciones, expresadas como arreglos institucionales e instrumentos; agencia: expresada en la dinámica de interacción entre los actores, en función del contexto cambiante donde se desenvuelven.

Respecto a la agencia, analíticamente es muy importante considerarla con más cuidado en el proceso de diseño (Peters, 2018b, 2018b). Concretamente se trata de comprender la forma en que una gama de actores involucrados en el proceso interactúa para generar diseños específicos (Halligan, 1995; Craft & Howlett, 2012). Autores como Considine *et al.* (2014) plantean que los diseños originados mediante diversos procesos que involucran a diferentes actores, configuran en sí una agenda de investigación importante para los nuevos estudios sobre el diseño de políticas.

De esta forma, existen dos conjuntos de decisiones sobre las cuales el diseño de política centra su atención. En primer lugar, las decisiones sobre el contenido de una política en términos de lo que pretende lograr y qué instrumentos conducen a la consecución del objetivo de la política. En segundo, el procedimiento de una política en términos de qué agencia o agencias son responsables de implementar la política (DeLeon, 1988; Howlett & Rayner, 2007; Howlett, 2009; Howlett *et al.*, 2015; Capano *et al.*, 2016; Chindarkar *et al.*, 2017).

Para efectos de este estudio, el análisis gira en torno a cómo logra mantenerse el contenido de la política a partir de los respectivos arreglos institucionales generados. En este punto, las ideas, como valores compartidos alrededor del contenido de política, adquieren legitimidad tanto en el contexto político, como en el conjunto ampliado de la sociedad, en donde los actores no estatales aportan sus propios valores y prioridades. Pero también brindan recursos y conexiones políticas que pueden ser extremadamente útiles cuando se intenta hacer operativos los diseños de políticas.

Además de centrar la atención en el proceso del diseño y los roles que individuos e instituciones juegan en el proceso político de mantenimiento, ajuste y creación de nuevas políticas, en este estudio interesa el resultado final en su matriz sustantiva que tiene que ver con los resultados de la política en cuanto a qué logros obtuvo.

Método

El mecanismo causal se teoriza en la línea del diseño de políticas y asume que la formulación de políticas responde a un *continuum* de decisiones que se toman a la luz de las dinámicas de los diferentes intereses y actores involucrados (Colebatch, 2017). En ese sentido, es el detonante de la reforma política [D] que provoca una reestructuración del área de política en cuanto a la formulación [A], que a su vez ajusta el sistema institucional [B]. En esta interacción se establecen acuerdos intertemporales entre los actores con capacidad de veto [C]. De manera conjunta, las entidades descritas [D-A-B-C] producen fuerzas causales que generan la institucionalización de la política pública [R].

La finalidad del rastreo de procesos es “abrir la caja negra” de la causalidad y explicar cómo ocurre la institucionalización en un contexto determinado. Asimismo, las entidades se relacionan de manera determinista y lineal, lo que se sostiene a partir de una noción transfactual de la evidencia. La perspectiva mecanicista vincula las causas y los resultados en conjunto; así, se entiende como un proceso que opera en el caso de estudio. Idealmente, los mecanismos se desempaquetan teóricamente en partes compuestas de entidades que contienen actividades, con el objetivo de rastrear si cada una de ellas opera según informa la teoría. Igualmente, no se puede suponer que solo porque se encuentra un mecanismo que vincula una causa con un resultado existe un efecto causal neto en el caso. Para cualquier causa dada, hay múltiples y distintos mecanismos activados con diferentes efectos en el resultado.

En la misma línea, se busca el desarrollo de una explicación profunda acerca de las combinaciones de factores que dan origen al resultado de interés (Beach & Pedersen, 2016), pero como no se trata de un análisis de varianza, no se aspira a explicaciones generalizables. Por el contrario, se aborda el estudio de caso empleando el rastreo de procesos para identificar relaciones causales usando evidencia empírica. Las partes del mecanismo causal son cualidades —atributos relevantes y definidos por la investigadora— en lugar de “variables”. Cuando la causalidad se asume como mecanismo, los diseños de investigación más apropiados emplean el rastreo de procesos para investigar una afirmación

determinista acerca de los mecanismos causales que producen un resultado contexto-dependientes (Beach & Pedersen, 2016, p. 15).

La evidencia empírica se organiza desde los instrumentos o herramientas de política, entendidos como entidades empíricamente observables de un diseño de política pública. Para ello, se trabaja con la taxonomía de instrumentos NATO (nodalidad o información, autoridad, tesoro, organización; se usa la sigla en inglés) desarrollada por Hood & Margetts (2007). Estos autores definen a los instrumentos de política como detectores, en tanto el gobierno los utiliza para recibir información; y efectores, dado que el gobierno los utiliza para impactar en el mundo exterior. En ese orden de ideas, los instrumentos NATO, se clasifican en: 1) nodalidad o información, que producen datos para y por el gobierno, y nutren la toma de decisiones; denotan que se está en medio de una red de información; 2) autoridad, debido a que se relacionan con las normas jurídicas y el sistema legal que enmarca las políticas; 3) tesoro, o instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen viable u obstaculizan una política; 4) organización, que da cuenta del sistema institucional que directa o indirectamente influye en el área de política de interés (Hood, 1986; Hood & Margetts, 2007).

La taxonomía de instrumentos es la mejor descriptora de una política pública porque con ella se conocen las herramientas del diseño de política. Luego, en el análisis parsimonioso de cada entidad del mecanismo causal propuesto, es posible comprender cómo se desempeña la política, cómo opera en un contexto dado, y qué lógicas subyacen a la relación Estado-sociedad en la selección de sus instrumentos de política pública (Fontaine *et al.*, 2019). Las evidencias recopiladas para cada entidad son tratadas como huellas empíricas, producto del funcionamiento del mecanismo causal en un caso. En efecto, en la investigación de caso, el rastreo detallado de procesos que utilizan evidencia mecanicista se encuentra en la parte superior de la jerarquía probatoria.

Existen tres tipos de rastreo de procesos: 1) comprobación o prueba de teoría; 2) construcción de teoría, 3) revisión teórica. La que interesa en este texto es la comprobación de teoría, la cual se define como la conceptualización de una teoría basada en la literatura existente y luego buscar si la evidencia comprueba que el mecanismo causal hipotético está presente en el caso seleccionado. Después de desarrollar proposiciones observables empíricamente [PA1-PA2-PA3-PA4-PB1...PR4] para cada una de las entidades y sus hipótesis [HD-HA-HB-HC-HR], el análisis de cada entidad evalúa si esas proposiciones se articulan y corroboran las hipótesis (Beach & Pedersen, 2013, p. 208).

La forma de presentación y validación del método se basa en el protocolo de trabajo del grupo de políticas públicas comparadas de Flacso Ecuador.

Mecanismo causal de la institucionalización de la política

Se pretende explicar cómo en contextos de cambio político [D] se desarrolla el proceso de institucionalización de la política de gratuidad de la educación superior [R]. Para ello, se ha trazado un mecanismo causal que teoriza la conexión entre los dos elementos referidos, en donde cada parte se sustenta en hipótesis específicas como se muestra en la tabla 1. Todas las otras hipótesis posibles se han concebido en una sola hipótesis alterna [$\neg H$]. Partiendo de la lógica informal (de narrativa) bayesiana, lo que implica que se espera confirmar únicamente la hipótesis principal [H] (Fontaine *et al.*, 2020, p. 9).

Tabla 1. Mecanismo de institucionalización de la gratuidad en la educación superior

	<i>Detonante [D]</i>	<i>Entidad A</i>	<i>Entidad B</i>	<i>Entidad C</i>	<i>Resultado [R]</i>
Mecanismo teórico	Reforma Política	Formulación de la política pública	Reestructuración del sistema institucional	Interacción política	Institucionalización de la política pública
Operacionalización	Cambios en el sistema político y en el área de política	Cambios en la política sectorial	Ajustes del sistema institucional de la política	Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal	El objetivo central de la política permanece, independientemente del desempeño de la política
Hipótesis	Los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior [HD]	El gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior [HA]	El gobierno implementa reformas que inciden en el funcionamiento del sistema universitario [HB]	Los actores de veto establecen acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad [HC]	La gratuidad en la educación superior se mantiene como un objetivo, a pesar de cambios contextuales y del desempeño de la política [HR]

Fuente: Adaptado de Zabala-Peñañiel (2020, p. 62).

De las partes del mecanismo presentado, a nivel teórico están causalmente relacionadas ($H = D: A: B: C: R$) y “el mecanismo hipotético es la suma de sus partes ($H = HD + HA + HB + HC + HR$)” (Fontaine *et al.*, 2020, p. 9). De ser correcto el mecanismo propuesto (tabla 1), se debería confirmar en el nivel operativo cambios en el sistema político y en el área de política [D], que detonan una nueva orientación de la política sectorial [A], misma que posibilita ajustes incrementales en el área de política [B], lo que convoca a los actores con poder de veto formal o informal en el área de política [C] para el establecimiento de acuerdos intertemporales, con lo cual se posibilitaría el mantenimiento del objetivo central de la política pública [R].

Finalmente, para cada entidad se construyeron hipótesis que se sustentan con la evidencia recolectada y organizada mediante instrumentos NATO, entendidos aquí como observables empíricos con valor probatorio.

Tabla 2. Observables empíricos esperados

Hipótesis	Los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior [HD]	El gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior [HA]	El gobierno implementa reformas que inciden en el funcionamiento del sistema universitario [HB]	Los actores de veto establecen acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad [HC]	La gratuidad en la educación superior se mantiene como un objetivo, a pesar de cambios contextuales y del desempeño de la política [HR]
Nodalidad	La opinión pública visibiliza y posiciona el debate de la gratuidad como un derecho en el proceso constitucional (PD1)	Información sobre las posturas de los actores de veto formal e informal, sobre armonización de normativa sectorial a cambios constitucionales (PA1)	Cambios en la gestión/difusión de la información sobre la educación superior que incidan en la gratuidad (PB1)	Pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre funcionamiento de la gratuidad (PC1)	Información oficial reconoce el principio de gratuidad en el sistema universitario (PR1)
Autoridad	La normativa constitucional incluye a la gratuidad de la educación superior (PD2)	Propuestas de articulación normativa general y sectorial (PA2)	Cambios en las regulaciones al sistema universitario que incidan en el ámbito de la gratuidad (PB2)	Propuestas normativas que viabilicen la implementación formal de la gratuidad (PC2)	La normativa sectorial incluye la gratuidad como principio (PR2)
Tesoro	Variación en transferencias del gobierno nacional a las universidades nacionales (PD3)	Variación en el monto presupuestario para la implementación de la política (PA3)	Cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3)	Propuestas sobre el manejo y distribución del presupuesto universitario que incidan en la garantía a la gratuidad (PC3)	Presupuesto del sistema universitario opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3)
Organización	Cambios en la dinámica del sistema universitario (PD4)	Creación de nueva/s agencia/s dentro del sistema (PA4)	Reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el sistema universitario (PB4)	Propuestas para la organización institucional del sistema universitario que incida en la gratuidad (PC4)	El sistema universitario opera sin cambios que trastocan la gratuidad (PR4)

Fuente: Adaptado de Zabala-Peñañiel (2020, p. 68).

Hallazgos empíricos y discusión

Contexto

A lo largo de la década de 1990 y durante el cambio de siglo en Latinoamérica y el Caribe, los diseños de política estuvieron en línea con el Consenso de Washington, cuyas premisas establecían la promoción del crecimiento económico como mecanismo para la reducción de la pobreza; el impulso de las transferencias condicionadas para los programas asistenciales, como las de dinero; y que la inversión en los sectores educativo y de salud contara con alta participación del sector privado (Solimano, 2005. Citado en Larrea, 2014, p. 102). Por ello, hubo una importante reestructuración a favor de la desregulación y apertura económica.

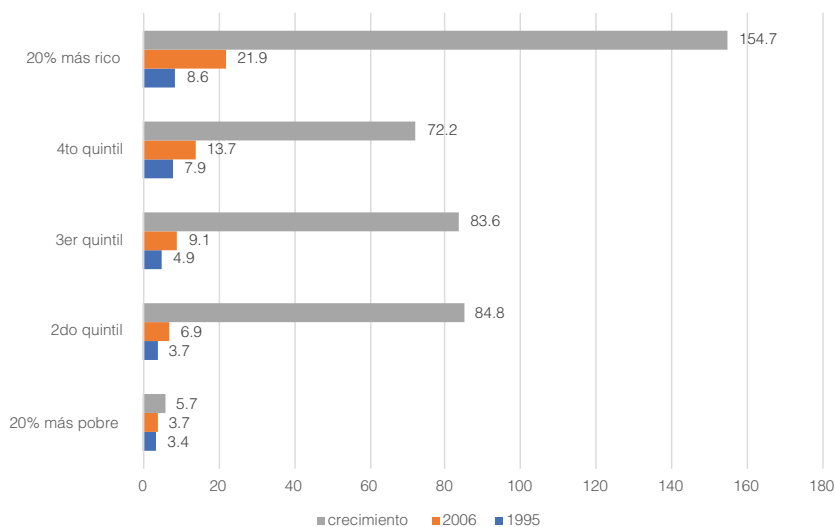
Las políticas sociales derivadas de dicho modelo, particularmente para la población más vulnerable, fueron la profundización de la pobreza, el desempleo estructural y la desigualdad. En efecto, esas políticas perdieron su

universalidad para convertirse en asistencialistas y compensatorias, con lo que las estructuras democráticas se volvieron frágiles. Y aunque a inicios de los noventa hubo una relativa y corta recuperación y la pobreza disminuyó, la inestabilidad económica en países como Ecuador, sobre todo a partir de 1999, creció drásticamente.

Ecuador impulsó por entonces un paquete de reformas estructurales que ralentizaron el rol del Estado, disminuyeron la inversión pública y deterioraron el gasto social, una modernización y ajuste estructural que llevaron a una crisis profunda (1998-1999) que detonó la quiebra del sistema bancario y la dolarización de la economía en el año 2000, perdiéndose así la soberanía monetaria para este país.

Los efectos de la crisis se tradujeron en el aumento de la pobreza urbana, que se duplicó y llegó al 70%; el desempleo, que ascendió a 17% y que originó la masiva migración de trabajadores (900 000 personas), sobre todo a Europa. La tasa de la educación primaria declinó 3% para ser de 86% en 2001; mientras que la de secundaria fue del 44%, muy por debajo del porcentaje regional que era del 65% (CEPAL, 2002; Larrea, 2002); y en cuanto al acceso a la educación superior, entre 1995 y 2006, la tasa de matrícula pública no varió respecto al 20% más pobre (gráfico 1), pero para el quintil más rico no sucedió lo mismo. En una década la brecha de acceso en relación a los quintiles extremos aumentó significativamente.

Gráfico 1. Tasa de matrícula pública en educación superior en Ecuador (1995 y 2006)



Fuente: Zabala-Peñañiel (2020, p.163).

Objetivos como el acceso a la educación superior no fueron parte de la agenda de prioridades gubernamentales en el cambio de siglo; primaba entonces la debilidad institucional (Levitsky & Murillo, 2010), bajísimos niveles de control político y un sistema multipartidista frágil, fraccionado y renuente a formar alianzas para la formulación de políticas públicas. Por su parte, los actores con capacidad de veto formal e informal, cuya legitimidad era nula, decidían en un grupo reducido con sus propios intereses políticos y económicos. Todo esto hacía que las decisiones de políticas públicas fueran volátiles, cortoplacistas y dependientes de alianzas inestables.

A partir de 2007, empezó a verse cierta recuperación y expansión del gasto social. La inversión en educación superior ocupó un lugar preponderante, y la democratización de su acceso y calidad regresaron a la agenda gubernamental. Llegó la *tercera reforma* (Rama, 2005) posmasificación, que entiende la educación superior como un bien público y un derecho que debe garantizar el Estado (CRES, 2008).

Con fines metodológicos y explicativos, se describe enseguida el proceso constituyente de 2008 puesto que detona la institucionalización de la gratuidad en la educación superior. Es un horizonte temporal que abarca el periodo 2008-2018.

Reforma política [D]

En medio de la inestabilidad política, la expectativa de las elecciones presidenciales de 2006 fue bastante alta. Los candidatos de segunda vuelta representaban dos concepciones contrapuestas en sus ofertas sobre la reforma política, el papel del Estado, la función del mercado, las relaciones internacionales y las políticas públicas (Recalde, 2006). El ganador fue Rafael Correa, economista y académico, sin trayectoria política previa, representante de Acuerdo País, que se había fortalecido con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez en 2005.¹ La propuesta central de Correa fue una reforma política, a través de una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes. Su discurso defendía la recuperación del rol central del Estado en la planificación y regulación, en especial en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre los que estaba la educación en general y la superior en particular.

Se realizó entonces una consulta popular para determinar la legitimidad de la Asamblea Constituyente. Alrededor del 82% de la población se manifestó a

¹ Debido a la Rebelión de los Forajidos, entre el 13 y 20 de abril de 2005 fundamentalmente en Quito; contó con amplia participación de la clase media y media alta, y fue respaldada por las Fuerzas Armadas.

favor, al tiempo que se dio una controversial disolución del Congreso Nacional y la posterior conformación de la Asamblea Nacional con 130 representantes como expresión del Poder Legislativo. El movimiento del gobierno obtuvo el 70% de los escaños. Así, en septiembre de 2008, mediante un referéndum popular, la vigésima Constitución Política del Ecuador entró en vigencia, con 64% de aprobación.

La evidencia recopilada (anexo 1) demuestra, en el marco del proceso constitucional, un amplio debate y variedad de aportes para comprender la educación como bien público y un derecho fundamental que el Estado debía garantizar (PD1). La discusión siempre se abordó bajo la premisa de que el Estado era el garante. En detalle, la discusión articuló temas de igualdad de oportunidades para mejorar el acceso, procesos de nivelación, permanencia y movilidad social de estudiantes universitarios.

Dicho margen de consenso se materializó en la nueva Constitución, la cual reconoce que “[...] la educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Demostrándose así que, en el instrumento de autoridad, la gratuidad es un objetivo de política (PD2), y el Estado el garante y provisor de la educación superior pública.

Acerca del instrumento financiero o de tesoro, para confirmar la hipótesis del detonante, se esperaba encontrar evidencia de la variación en las transferencias financieras del gobierno nacional a las universidades públicas (PD3). Fue de este modo que se constataron las compensaciones presupuestarias, sustentadas técnicamente por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Se transfirieron recursos que dejarían de percibir las instituciones públicas de educación por aranceles, matrículas y derechos de escolaridad. Esto garantizó la gratuidad de la educación superior a partir del tercer trimestre de 2008. Fue el primer derecho garantizado luego de aprobarse la Constitución del Ecuador en 2008, y revela el lugar que ocupó la educación superior en la agenda de gobierno, que también podría entenderse por el perfil de los principales actores gubernamentales a cargo de esta área de política.²

Finalmente, con relación al instrumento de organización, de ser cierta HD se esperaba encontrar evidencia de un cambio en el funcionamiento del sistema de educación superior (PD4). De esta forma, la evidencia sugiere que la orga-

² El buró político estuvo integrado por algunos economistas con trayectoria académica, como el propio presidente Rafael Correa; Alberto Acosta, primer presidente de la ANC; Fander Falconí, secretario nacional de SENPLADES, cuyo asesor fue René Ramírez, economista y académico posteriormente designado secretario de Educación Superior. Todos hasta ese momento habían sido docentes universitarios.

nización institucional fue un parteaguas que marcó la dinámica entre actores estatales y no estatales. En primer lugar, a propósito de la clausura definitiva de varias universidades privadas, que fueron llamadas “de garaje”, mismas que expusieron la calidad del sistema de educación superior. El gobierno dispuso la modificación de la composición de los consejos de regulación del sistema de educación superior, a favor de una mayor representación del Ejecutivo y consecuentemente una mayor intervención y regulación. Estas acciones escalaron la tensión. La vía de adaptación de los actores del sistema estuvo entonces mediada por incentivos simbólicos de reconocimiento (procesos de evaluación y categorización) y financieros. Se evidenció que los actores del sistema no necesariamente conformaron bloques estables de intereses, sino que formalizaron alianzas transitorias para dirimir situaciones puntuales.

Cambios en la política sectorial [A]³

El cambio político, materializado en la nueva Constitución, allanó el camino hacia el diseño e instrumentación de políticas públicas orientadas a la recuperación y fortalecimiento de lo público estatal, en lo que algunos han denominado “la arena de lucha por las condiciones materiales de vida” (Minteguiaga & Ubasart-González, 2013, p. 16). Consecuentemente, se registraron cambios en la política sectorial (A) confirmados a nivel empírico con una nueva política sectorial de educación superior (HA). A nivel teórico se asume para el análisis dos elementos centrales de la formulación de política: la intención de diseño y la capacidad para llevarlo a cabo. Esta última implica habilidades, competencias, recursos y arreglos institucionales que posibilitan una estructura sistemática e instrumental para las decisiones políticas (Peters, 2005, 2018, 2019; Howlett & Rayner, 2007; Howlett, 2014).

En relación con el instrumento de información, para confirmar la hipótesis HA, la evidencia debía demostrar pronunciamientos de actores estatales y no estatales, e información oficial que justificara la importancia del sector y la necesidad de armonizar el sistema de educación a los cambios constitucionales (PA1). La recuperación de la capacidad de planificación estatal (Minteguiaga & Ubasart-González, 2013) resulta importante a nivel analítico desde el diseño de política, pues se asume que los problemas complejos e intersectoriales requieren de generar capacidades gubernamentales anticipatorias antes que reactivas (Peters,

³ La evidencia se enfoca en el periodo que va de la aprobación de la Constitución de 2008 a la implementación del nuevo instrumento normativo que aglutina la reforma estructural del sistema (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010).

2018). Desde esta perspectiva, se revisó si el fortalecimiento de la planificación estatal había creado un marco para que la educación superior se mantuviera en la agenda gubernamental, y si se habían generado incentivos para promover la cooperación de los actores para los cambios en el área de política.

En ese propósito, el Plan Nacional de Desarrollo (PNBV 2009-2013) ratificaba la educación superior como *bien público*, lo que implicó establecer metas específicas en la materia.⁴ A la par, como consta en el anexo 1, se dieron arreglos institucionales que fortalecieron la planificación estatal y dotaron de mayor legitimidad a las acciones de gobierno en muchos ámbitos de política. En ese sentido, la SENPLADES comandó la discusión, formulación y reforma del sistema de educación superior. Y se advirtieron críticas por la lógica centralista y burocrática con la que muchas decisiones y cambios se habían realizado con una visión arriba abajo (Zabala-Peñañiel, 2015).

A pesar de que hubo intentos formales para procesar los temas que mayor conflictividad producían —como la composición y representatividad de los Consejos de Regulación—, los actores gubernamentales crearon y mantuvieron el monopolio interpretativo del problema de política. La evidencia recopilada demuestra las posturas de los actores de veto formal e informal sobre la nueva política sectorial que se discutía.

En cuanto al instrumento de autoridad, para comprobar la hipótesis de esta entidad (HA), se esperaba hallar evidencia de propuestas de normativa sectorial discutidas en este periodo (PA2). Y se identificaron propuestas tanto de actores educativos como de actores gubernamentales (anexo 1). A nivel empírico, esta evidencia, que sustenta la validez de PA2, también advierte orientaciones distintas en las propuestas con intereses contrapuestos y enfrentados en la arena pública. Cada uno buscando acuerdos que marginaran la complejidad y agregaran intereses particulares.

En la evidencia recopilada para el instrumento financiero PA3,⁵ en línea con la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución del Ecuador, quedó claro que al darse la compensación a la gratuidad —para el último trimestre de 2008—, este financiamiento debía institucionalizarse en el Presupuesto General del Estado a partir de 2009. En efecto, el gráfico 2 detalla el incremento en el presupuesto de las instituciones educativas públicas entre 2008 y 2010.

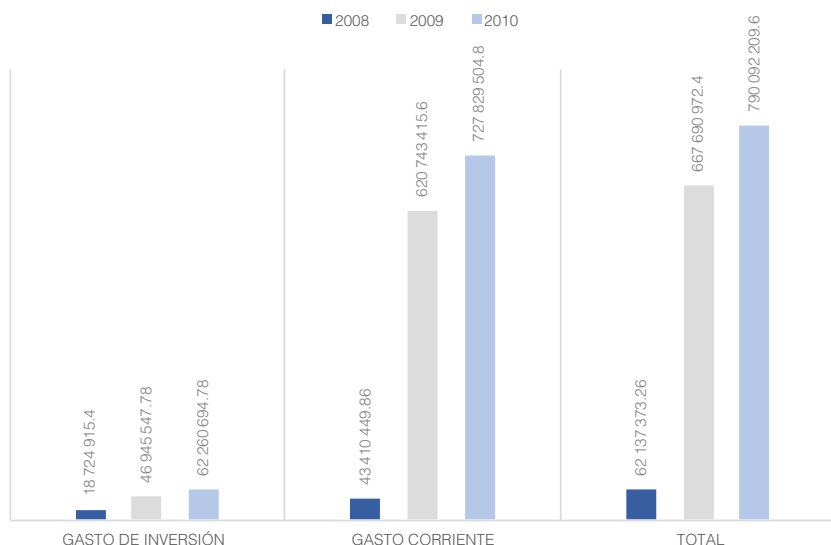
Finalmente, se esperaba conseguir evidencia que demostrara adecuaciones en la organización institucional que lidera la formulación de la nueva política (PA4), y se constató un impulso de la planificación nacional a través de la SENPLADES.

⁴ “Alcanzar el promedio de la región en la tasa de matrícula al 2013; e incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 al 2013” (SENPLADES, 2009).

⁵ Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado 2009.

Esta institución se reorganizó para atender con atribuciones formales el diseño de la nueva política de educación superior (anexo 1). Es oportuno señalar que, en los regímenes democráticos, la formulación de políticas debe estar abierta al menos para conocer las preferencias políticas, dado que los diseños excesivamente tecnocráticos pueden no ser políticamente aceptables y, en el mediano o largo plazo, significan un costo político alto, cuando en otro contexto las condiciones no favorezcan la cooperación (Peters, 2000, 2018).

Gráfico 2. Presupuesto ejecutado (en dólares estadounidenses) por las IES públicas (2008-2010), por tipo de gasto



Fuente: Zabala-Peñafiel (2020, p.183).

Ajustes al sistema institucional de política [B]⁶

Siguiendo los planteamientos metodológicos y teóricos de esta investigación, se admite que, luego de que el gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior (HA), al implementarla libra ajustes incrementales que se

⁶ La nueva política de educación superior y la reforma estructural del sistema en su conjunto se materializaron en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). En esa línea esta sección se concentrará mayoritariamente en el periodo cercano a octubre de 2010, cuando dicha ley fue aprobada.

expresan en el sistema institucional de la política (Mahoney & Thelen, 2010; Peters, 2018). Luego, el ajuste al sistema institucional de la política (B) y los nuevos arreglos institucionales serán las respuestas a las demandas de los actores de veto formal e informal pero con alta incidencia en el área de política. En sus demandas, estos actores pueden emplear estrategias por vías institucionales o mecanismos de calle, como las protestas y movilizaciones (Levitsky & Murillo, 2010; Scartascini & Tomasi, 2012).

La evidencia recopilada señala que este momento fue el más álgido de la reforma del sistema de educación superior. Fundamentalmente por la diversidad de intereses que se ponían en juego y que no confrontaban ampliamente el objetivo de gratuidad, los temas controversiales apuntaron a los organismos regentes del sistema y su coordinación con el Ejecutivo: tipología de instituciones, patrimonio y financiamiento, cogobierno. Se evidenciaba la coexistencia de diversos proyectos de ley ingresados al Legislativo para su tratamiento.

Con relación al instrumento de información, se identificó una herramienta gubernamental que, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, señalaba: “Las instituciones públicas dependientes de la Función Ejecutiva que hayan creado, creen y/o administren bases de datos, deberán obligatoriamente *integrar su información al Sistema Nacional de Información* [...]” (Disposición General Decreto Ejecutivo No. 1577. Énfasis añadido). Como se observa, se sustenta el cambio de dinámica para gestionar y difundir la información oficial (PB1).

Por todo lo anterior, se entiende que el instrumento de información fue fundamental en la gestión gubernamental para legitimar técnicamente las decisiones. Así, de acuerdo con la investigación reciente sobre la capacidad de las políticas públicas, son recursos que los gobiernos necesitan para diseñar políticas eficientemente (Howlett & Ramesh, 2016).⁷

Ahora bien, en cuanto al instrumento de autoridad, para avanzar hacia la comprobación de HB se esperaba hallar evidencia de los cambios en las regulaciones del sistema de educación superior con impacto en la gratuidad (PB2). Las opciones más favorables al consenso fueron las que suponían menos injerencia del poder Ejecutivo, por medio de la creación de una Secretaría Técnica del Consejo de Educación Superior o una Secretaría de Coordinación que

⁷ Estos recursos se encuentran a nivel individual, organizacional y sistémico (Wu *et al.*, 2015). A nivel individual, el foco recae en la experiencia técnica en el análisis de políticas, liderazgo, negociación y evaluación de viabilidad política de las decisiones. A nivel organizacional, se señalan las capacidades de movilización de información, recursos administrativos de coordinación entre agencias de formulación y el apoyo político. A nivel de sistema, destaca que las instituciones y oportunidades para la creación y uso de conocimientos deben existir junto a mecanismos de control democrático (*accountability*) y la garantía de legitimidad política.

viabilizaría la gestión del Consejo. Sin embargo, luego de que el Legislativo aprobara el texto normativo y se enviara al presidente para su veto o aprobación sin cambios, generó un veto parcial. Al no llegar a consensos en el Legislativo, la nueva ley se aprobó por el “ministerio de la ley”. Este instrumento legal incluyó la gratuidad como un objetivo de la política y reguló el sector para implementarla.

Con relación al instrumento de financiamiento, se indagó si había cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3) a fin de avanzar en la confirmación de la hipótesis de esta entidad HB. La principal evidencia se encuentra en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2010), que diseña el nuevo funcionamiento presupuestario del sistema en materia de gratuidad (anexo 1). Y en lo relativo al instrumento de organización, la LOES estableció el nuevo diseño institucional de la educación superior, que también se empezó a ocupar de la gratuidad.

Acuerdos entre actores de veto formal e informal [C]

En el sistema de educación superior ecuatoriano, los actores con capacidad de veto formal e informal, cuya influencia en el proceso de diseño de políticas ha sido directa, no necesariamente agregaron sus preferencias políticas. Estas son tan diversas que han limitado o imposibilitado la cooperación política, y aumentado considerablemente el costo de adoptar nuevas políticas (Tsebelis, 2002). Esta interacción se detalla en esta entidad.

A la luz de los tipos de organización de los actores —partidos políticos, sindicatos, gremios, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales—, se asume que estos no son individuos que actúan por su propia cuenta (Scharpf, 1997) y que, al estar constituidos institucionalmente, operaron según reglas pre-existentes. Dependen de estas para su existencia y funcionamiento continuos. “Existen” en la medida en que coordinan sus elecciones dentro de un marco de reglas institucionales.

Fue necesario indagar en las características de la interacción entre actores e instituciones lo que determinó el curso de la política de gratuidad ecuatoriana (Mahoney, 2010; Lowndes & Roberts, 2013; Peters, 2017). Para ello, la evidencia recopilada se divide en dos momentos del proceso de reformas de la política de educación superior: *i*) el debate de la LOES (2010) en el Legislativo, y *ii*) el veto presidencial y su aprobación. El segundo momento se centra en la gratuidad y el acceso regulado.

Los acuerdos intertemporales dependen en cierta medida del contexto institucional específico y de la capacidad de respuesta a restricciones y oportunidades

como producto de las interacciones, mismas que difieren en función de las percepciones y preferencias intrínsecas (Scharpf, 1997).

La evidencia recopilada sobre el instrumento de información (PC1) demuestra que hubo distintas disputas entre los actores por la hegemonía de sentido sobre el problema. Los pronunciamientos (anexo 1) fueron de variedad inusual, con lo cual el conflicto terminó afectando la capacidad del sistema de política y al sistema político para lograr resultados plasmados como acuerdos. Al alto nivel de conflictividad le siguió un diseño que incidió en la efectividad para resolver los problemas de los procesos de políticas, puesto que las reglas que determinaron la constitución de los actores y sus capacidades institucionales no resultaron efectivas para la cooperación.

En cuanto al instrumento de autoridad, para avanzar en la comprobación de HC, se buscó evidencia que demostrara el desarrollo de las propuestas normativas para la implementación de la gratuidad (PC2). Y la evidencia recabada mostró dos instrumentos normativos para implementar la gratuidad y regular el acceso (anexo 1). Por otro lado, se exploró si había evidencia que confirmara la existencia de propuestas de manejo y/o distribución del presupuesto universitario para incidir en la garantía a la gratuidad (PC3). Y la principal evidencia demostró que los actores del sistema, en este caso el Consejo de Educación Superior, priorizaron instrumentos de autoridad al implementar la gratuidad de la educación superior, lo que denota la dinámica jerárquico-burocrática en la regulación e implementación de la política sectorial.

Hecho el apunte anterior, la evidencia central es el Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a Favor de las Instituciones de Educación Superior,⁸ cuyo objetivo fue fijar la fórmula de distribución de recursos anuales a favor de las instituciones de educación superior (IES), así como determinar los parámetros para su aplicación (Art. 1).

Finalmente, acerca del instrumento de organización, HC plantea la capacidad de veto formal o informal de los actores por la que pueden establecer acuerdos sobre la implementación de la gratuidad. A nivel empírico, se buscó evidencia de propuestas que a nivel de organización institucional incidieran en la garantía a la gratuidad (PC4). Ello demostraría que en el sistema se habían desarrollado incentivos que motivaron que gobierno y actores del sector universitario consiguieran acuerdos sobre los mecanismos institucionales para garantizar la gratuidad. Para sustentarlo, se recopiló evidencia de la expansión de la oferta pública

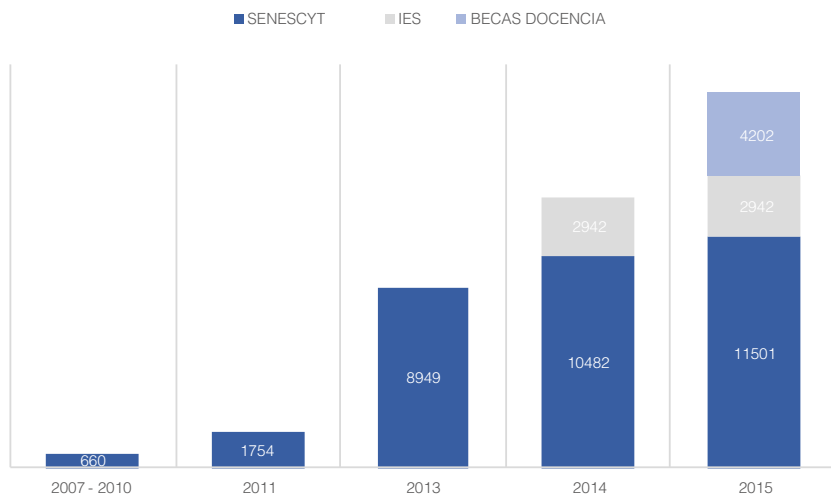
⁸ Expedido por el CES mediante la Resolución RPC-SE-04-No.021-2013.

en contraste con la contracción de la oferta privada (debido al cierre de catorce instituciones de educación superior). Y de los mecanismos complementarios de la gratuidad: ayudas financieras, becas, subvenciones.

En lo relativo a la expansión, en 2013 se crearon cuatro universidades públicas,⁹ lo que aumentó la oferta territorialmente, pues estas instituciones se instalaron en diferentes áreas geográficas. Esta expansión no estuvo exenta de controversias, pues fue calificada como pérdida de recursos estatales por no invertir en las instituciones que ya estaban en funcionamiento fortaleciéndolas y equipándolas.

Acerca de los incentivos, en el marco de los programas impulsados (Convocatoria Abierta, Universidades de Excelencia, Cooperación Internacional Globo Común, Docentes e Investigadores), como lo muestra el gráfico 3, de 2007 a diciembre de 2015, la Secretaría Nacional de Educación Superior (SENESCYT) adjudicó 11 501 becas para estudios de grado y posgrado en el exterior. En lo interno, las IES públicas y privadas otorgaron 2942 becas, y el Ministerio de Educación 4202. En total el Ejecutivo entregó 18 645 becas a docentes.

Gráfico 3. Becas adjudicadas por la SENESCYT (2007-2015)



Fuente: Zabala-Peñañiel (2020, p. 209).

⁹ Universidad Nacional de Educación, Universidad Regional Amazónica, Universidad de las Artes, y Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay.

La interacción de los actores en un marco institucional es compleja, aunque en algunos ámbitos de política hay mayores márgenes de acuerdo y la interacción es más cooperativa. Pero al menos en este caso, la interacción entre actores, dadas sus capacidades de veto, es más bien jerárquica (Scharpf, 1997), de forma que si los actores ven amenazados sus intereses serán más reticentes a la cooperación (Scharpf, 1997).

Respecto a lo hecho por el gobierno para alcanzar consenso y acuerdos, hay que decir que impulsó mejoras salariales, expansión universitaria, e inversión en ciencia y tecnología. Esto destrabó las controversias y se pudo avanzar en la implementación de las reformas. Vale destacar que la cooperación y los acuerdos fueron prioritariamente canalizados en espacios informales de la política.

Institucionalización de la política de gratuidad [R]¹⁰

En este estudio se rescatan tres aspectos de coyuntura política que aportaron a la continuidad de políticas redistributivas, en donde se insertan la educación superior y su objetivo de gratuidad: *i*) la estabilidad económica del periodo analizado, *ii*) la concepción de la ciudadanía de que las reformas habían sido exitosas, y *iii*) la desarticulada oposición que no se colocó como alternativa al proyecto político de Correa (Freidenberg, 2013).

Con relación al contexto de políticas, hay un elemento central que fungió como marco de incentivos para la cooperación al interior del sistema. El nuevo régimen de escalafón y carrera docente reguló dedicación, estabilidad, remuneración, estímulos y jubilación, entre otros aspectos. Así, donde los actores encuentran reglas institucionales dentro de entornos políticos específicos, ellas configuran los comportamientos, aunque están sujetas a desafíos y cambios bajo condiciones particulares (Scharpf, 1997; Lowndes & Roberts, 2013). Parte de la evidencia recopilada lo sugiere.¹¹

Ahora bien, la hipótesis (HR) de esta entidad, que a su vez es el resultado de interés del presente estudio, señala que la gratuidad en la educación superior se mantuvo como un objetivo de política, a pesar de los cambios contextuales y del desempeño de la política, en términos de qué tanto redujo desigualdades de acceso a lo largo de su implementación.

¹⁰ El periodo de análisis es el de la implementación de las reformas luego de 2010.

¹¹ Asociaciones de trabajadores, estudiantes y profesores de la Politécnica Nacional, de la Universidad Central y de la Federación de Estudiantes. <https://www.eluniverso.com/2012/10/25/1/1355/movilizaciones-pedir-reformas-loes.html>

Para avanzar en la confirmación de la hipótesis HR y del mecanismo causal, en el instrumento de información se esperaba encontrar datos oficiales que señalaran y mantuvieran la gratuidad como objetivo de política (PR1). La evidencia recabada (anexo 1) así lo ratifica, y demuestra que la gratuidad y el acceso a la universidad pública estuvieron siempre en un lugar privilegiado del discurso y la gestión gubernamentales.

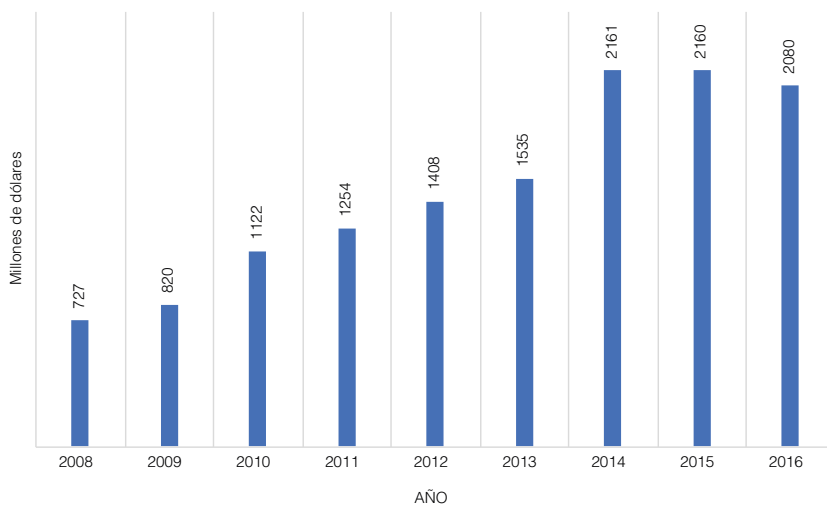
En cuanto al instrumento de autoridad, la evidencia debía confirmar que se continuó generando normativa sectorial para ajustar o perfeccionar la implementación de la gratuidad (PR2). Fue así que se corroboró la expedición de instrumentos reglamentarios que, entre otros aspectos, realizan ajustes incrementales en temas afines a la gratuidad, por ejemplo, el acceso y los procesos de nivelación y admisión al sistema de educación superior público. Asimismo, se observó que el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) se había reformado en 2017 para especificar que el ámbito de aplicación recaía en el proceso obligatorio de los aspirantes para acceder a las instituciones de educación superior públicas, así como la “implementación de la política de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior público y particular, y las políticas de acción afirmativa para el acceso a la educación superior pública” (Acuerdo 216, publicado en el Registro Oficial 103 de 19 de octubre de 2017).

Sobre el instrumento financiero, se recogió evidencia que demostró el sostenimiento e inclusive la mayor dinamización de los recursos inyectados al sistema universitario PR3. En otras palabras, se corroboró la centralidad de la universidad pública en el modelo de desarrollo, independientemente de la efectividad de la política para reducir las desigualdades sociales, y pese a que las condiciones contextuales cambiaron.

Se comprobó entonces que el gobierno había incrementado el presupuesto para el sistema de educación superior, el cual se explica por tres factores, a saber: en primer lugar, la importancia de este nivel de educación hizo que siempre forme parte de la agenda gubernamental; en segundo, atender la gratuidad implicó un compromiso de recursos importante que no solo se han mantenido, sino que incluso se han incrementado durante el periodo analizado; finalmente, la creación de cuatro nuevas universidades públicas y el fortalecimiento de los roles de los Consejos de Educación Superior y los Consejos de Aseguramiento de la Calidad (CEAACES), explican también tal evolución, misma que se muestra en el gráfico 4.

Como resultado del contexto socioeconómico, se advierte en el gráfico 4 que en 2016 el presupuesto se contrajo ligeramente. También que el porcentaje de participación de la educación superior en el PIB anual, en el periodo analizado, se elevó de modo destacado, alcanzando su pico más alto en 2014 (2.12% del PIB). Esto colocó al Ecuador como el país de la región que más porcentaje del PIB destinaba a la educación superior.

Gráfico 4. Evolución del Presupuesto para el Sistema de Educación Superior 2008-2016 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Zabala-Peñañiel (2020, p. 205).

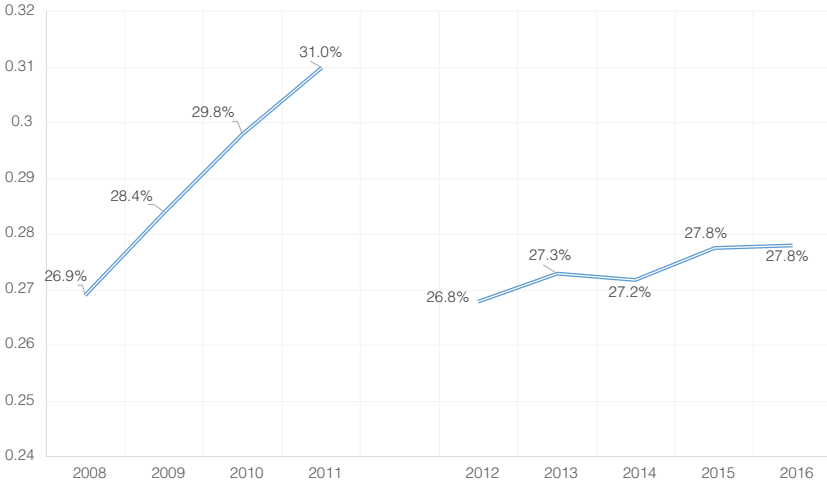
Por último, con base en el instrumento de organización, para corroborar la hipótesis sobre la institucionalización (HR), se buscó evidencia de que el sistema de educación superior había operado sin cambios en su objetivo de gratuidad (PR4). En efecto, a la par de la ampliación de la oferta y de la expansión del sistema con la creación de cuatro universidades públicas, según datos oficiales, el 72% de los estudiantes que ingresaron a las IES públicas, correspondían a las primeras generaciones familiares que accedían a la universidad, es decir, cuatro veces más que en 2006 (Ramírez, 2016). La probabilidad de que una persona de escasos recursos económicos accediera a la universidad había pasado del 33 al 66%.

En general, esto se corresponde con la tendencia al aumento del acceso a la educación en la región, incluida la educación superior. La inscripción en esta se duplicó en la última década, lo que incidió en el aumento en la igualdad de oportunidades (Messina & Silva, 2017; CINDA, 2016). A continuación, se expone la evolución de la tasa bruta de matrícula, teniendo presente que su metodología de cálculo cambió entre 2011 y 2012, por lo que no es posible comparar entre ambos periodos.

Según datos oficiales de la SENESCYT, la matrícula de los más pobres se duplicó en 20%, un logro atribuible a la gratuidad y a los mecanismos complementarios como las becas para personas de escasos recursos (SENESCYT, 2016). La información más aproximada posible del perfil de quienes ingresan se presenta en el gráfico 6. Dos aclaraciones: no se cuenta con datos consolidados más recientes o

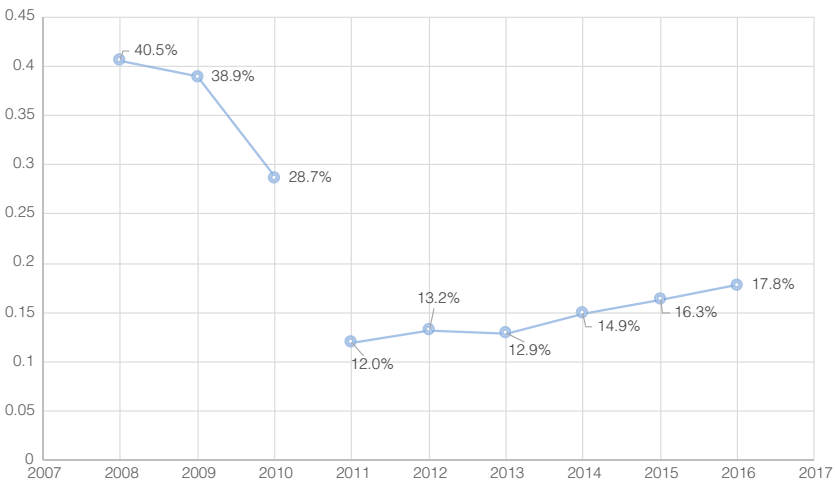
más detallados sobre dicho acceso, y los valores reportados distan radicalmente en función de quien los produce, por ello se emplean dos fuentes según periodo.

Gráfico 5. Tasa bruta de matrícula en educación superior tercer nivel en universidades y escuelas politécnicas (2008-2016)*



*En 2012 se realizó un cambio en la fórmula de cálculo por el INEC, por lo que las series 2008-2011 y 2012-2016 no son comparables.
Fuente: Ponce & Carrasco (2016) y SENESCYT (2018).

Gráfico 6. Tasa de no acceso por razones económicas (2008-2017)



Fuente: SENESCYT (2012, Serie 2008-2010; 2018, Serie 2011-2016).

La tasa de no acceso define como privados el derecho a la educación, y a los jóvenes de entre 18 y 29 años que, habiendo terminado el bachillerato, no pueden acceder a un centro de educación superior de tercer nivel por falta de recursos económicos (SENESCYT, 2018). De esta manera se observa que el nivel más bajo se registra en 2011 y se incrementa hacia 2017. Pero entre 2008 y 2010 se dio un drástico descenso.

Llama la atención la estabilidad y continuidad de las autoridades gubernamentales en el sector educativo. Como parte de la explicación, puede señalarse a este aspecto como responsable del mantenimiento de las líneas programáticas de la política, donde queda contenida la gratuidad como objetivo de política. Asimismo, en consistencia con la hipótesis de institucionalización planteada en este artículo, en materia de gratuidad, no obstante que los jóvenes podrían tener mayor acceso, se advierte la prevalencia de una desarticulación respecto del sistema de educación básico y medio. Estos desencuentros se deben a las amplias diferencias entre la universalización de la educación básica y la matrícula en bachillerato, lo que forja condiciones estructurales que impactan en el acceso a la educación superior, a lo que se añade la prueba de admisión ENES.

Cuando Cabrera (2015) revisa el perfil de las instituciones de nivel medio que obtuvieron mejor puntaje y desempeño en la prueba ENES de 2012, encuentra que casi la totalidad fueron colegios privados. En contraste, la información oficial indica: “en los últimos tres años hay un incremento importante del porcentaje de estudiantes [...] que provienen de colegios públicos [...] siete de cada diez estudiantes que ingresan a través del SNNA vienen de un bachillerato público” (Ramírez, 2016, p. 27).

Independientemente de que las apreciaciones sobre el sistema de admisión sean opuestas, la crítica principal a los exámenes estandarizados es que identifican y seleccionan a los *mejores* por su desempeño, pero en realidad eligen a quienes se encuentran en ventaja por su condición social. Esta distorsión de los procesos de admisión los vuelve contrarios a los resultados de la política de gratuidad, esto es, la democratización del acceso mediante la efectiva reducción de las desigualdades.

Las diferencias en las trayectorias educativas previas, junto a otros factores contextuales, determinan el acceso y la permanencia en el nivel superior de educación. Por eso el acceso debe orientarse a lo que Puyol (2001) llama *igualdad equitativa de oportunidades*, en donde los estudiantes adquieren un mismo nivel de condiciones por la asignación de mayores recursos a quienes así lo requieren. Es decir, mediante una mejor distribución de recursos. Este criterio permite que el acceso no recaiga solo sobre el estudiante, sino que otros actores del sistema asuman responsabilidad, como las propias instituciones de educación superior.

Asimismo, hay que considerar la distribución de los beneficios de una política pública, sobre todo cuando compensar a los perdedores no es tarea fácil (Franco & Scartascini, 2014, p. 4), una constante en el caso ecuatoriano. Es fundamental el diseño de intervenciones que aborden los vínculos e interacciones entre políticas, incluso entre aquellas que no están dentro del mismo dominio; tales intervenciones pueden necesitar ir más allá de la coordinación convencional (Peters, 2017) o la integración de políticas (Jordan & Lenschow, 2010) para abordar los vínculos fundamentales entre las políticas y los ámbitos de las políticas.

Reflexiones finales

La situación generalizada de desprestigio, poco control de la oferta educativa, baja calidad y desregulación de la educación superior pública, incentivaron una reforma educativa integral en el marco de la reforma política de 2007, a través de la reforma constituyente. Así, los objetivos de política pilares de la reforma educativa fueron calidad y gratuidad. A lo largo del periodo analizado, su implementación fue regular y sostenida, con ajustes en ciertos instrumentos, algo esperado en términos analíticos, pues una característica de un buen diseño de política es su capacidad de adaptabilidad (Peters, 2019).

La evidencia recolectada sobre la capacidad de veto sugiere que los recursos políticos y simbólicos empleados por el Estado para comandar el proceso de diseño de la gratuidad fueron diametralmente superiores en comparación a los actores no estatales. Que la influencia de estos se fue debilitando conforme avanzaba el proceso. El dominio sobre la política educativa lo tuvo el gobierno y sus agencias para este fin, mismas que emplearon la coerción en la gestión de conflictos con los actores no estatales. De forma particular, se advierte la cooptación de la agenda política, y en la implementación de la política educativa, lo que se muestra en la conformación de los cuerpos colegiados que rigen el sistema de educación superior, con mayoría de miembros del Ejecutivo.

Con base en lo señalado, nuestra evidencia ha confirmado la mayor cantidad de observaciones o pruebas empíricas esperadas y consecuentemente la presencia del mecanismo causal, y el resultado de interés [R]. Las condiciones causales se concentran en el rol de los actores, en su capacidad de veto, y en los arreglos para producir y mantener la institucionalización, en un entorno político y socioeconómico volátil. Como se advirtió, en el diseño de política el contexto es crucial para comprender factores como la cultura política y la estructura social, así como las opciones de política y sus efectos dentro del caso de estudio (Peters, 2018; Fontaine, 2019, entre otros).

Finalmente, se debe resaltar el marco analítico empleado respecto a su preocupación normativa de propender a diseños capaces de resolver problemas, planteando objetivos certeros, adaptables, con posibilidad de mantenerse en el tiempo e incrementarse en contextos cambiantes. Si una política pública es capaz de conservar estas características, es imperativo discutir una agenda futura de investigación sobre su institucionalización, entendida como vía de mejorar su calidad de respuesta de los Estados. En otras palabras, “superar la separación artificial entre formulación e implementación de políticas, facilitando la articulación de la teoría con la práctica y, por lo tanto, la aplicación de conocimientos a la creación de alternativas de políticas” (Howlett, 2019).

Este artículo plantea la elaboración, explicación y verificación empírica de un mecanismo causal por el cual el cambio político produce manifestaciones particulares en la institucionalización. En esta línea, nuestra convicción es que el desarrollo de una comprensión rigurosa de los mecanismos causales es la clave del análisis institucional basado en las políticas públicas. Y aunque esta convicción es sostenida por una creciente comunidad de académicos en varios campos de las ciencias sociales, aún está lejos de ser universalmente celebrada, y de hecho existe mucho debate sobre los beneficios concretos a nivel intelectual y práctico de colocar los mecanismos en el centro de los estudios de las consecuencias de la institucionalización de políticas.

Sin embargo, si se llevan a cabo con cuidado, los análisis al respecto prometen una amplia orientación a los responsables del diseño de políticas en varios sectores, no solo el educativo. Un imperativo para la región latinoamericana.

En el caso de la gratuidad, por sus implicaciones redistributivas, el cambio político detonó un grado de arraigo que ha permeando en el imaginario colectivo en Ecuador, lo que permite afirmar con cierta confianza que revertirla es poco probable.

Referencias

Documentos institucionales

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Derechos fundamentales y garantías constitucionales. Informe de mayoría sobre artículos de educación. Primer debate. Mesa No.1. junio.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2002). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). (2016). *Informe Nacional: Ecuador. En Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador (CONEA). (2009). *Informe de Evaluación Global de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito, Ecuador

Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). 2010. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). (2018). *Educación superior, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales*. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/00_Nacional_Educacion_Superior_en_Cifras_Diciembre_2018.pdf

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). (2015). *Informe de Rendición de Cuentas*. <https://educacioncienciabuenvivir.files.wordpress.com/2016/09/senescyt-informe-de-rendicic3b3n-de-cuentas-2015.pdf>

Literatura académica

Beach, D., & Brun Pedersen, R. (2016). Selecting Appropriate cases when tracing causal mechanisms. *Sociological Methods & Research*, 47(4). <https://doi.org/10.1177/0049124115622510>

Beach, D., & Brun Pedersen, R. (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>

Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding institutional weakness. Power and design in Latin American institutions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>

Cabrera, S. (2015). *El nuevo modelo meritocrático de admisión a la universidad pública: un análisis desde el concepto de clases sociales*. Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador, Quito.

Colebatch, H. (2017). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration*, 33(4) 365-383. <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>

- Dryzek, J. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-68. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007510>
- Fontaine, G. (2019). Una aproximación realista al diseño de políticas públicas. *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 117-148.
- Fontaine, G. (2018). *Aligning ontology and methodology in policy design*. International Joint Workshops on Public Policy. International Public Policy Association (IPPA), University of Pittsburgh, Estados Unidos.
- Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020). *The politics of public accountability: policy design in Latin American oil exporting countries*. Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9>
- Franco, M., & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Freidenberg, F. (2013). *Memorando Opex No185/2013: Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana*. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/c408cdc77cac451f09651fb83b8e6e68.pdf
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Hood, C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Nueva York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2a. ed.). Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>
- Howlett, M. (2014). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds.). (2018). *Routledge handbook of policy design*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351252928>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). The Two orders of governance failure: design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 1-20.

- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and Society*, 26(4), 1-14. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a State of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158. <http://dx.doi.org/10.1002/eet.539>
- Larrea, C. (2014). Políticas sociales y cambio social en América Latina y la región andina: alcances y perspectivas. En A. Bonilla Soria, I. Álvarez Echandi, & S. Sáenz Breckenridge (Eds.), *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades* (pp. 101-132). San José, Costa Rica: Flacso Secretaría General.
- Larrea, C. (2002). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya Ayala.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, (24), 31-56. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1991). The logic of public policy design: linking policy actors and plausible instruments. *Knowledge and Policy*, (4), 125-151. <https://doi.org/10.1007/BF02692751>
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1990). Policy formulation and the challenge of conscious design". *Evaluation and Program Planning*, 13(3), 303-311. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(90\)90061-Z](https://doi.org/10.1016/0149-7189(90)90061-Z)
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: perceptions and context". *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1988). The analysis of design or the design of analysis? *Review of Policy Research*, 7(4), 738-750. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00892.x>
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>
- Linder, H. S., & Peters, B. G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Messina, J., & Silva, J. (2017). *Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro*. Washington, D. C.: Foro Latinoamericano de Desarrollo/Banco Mundial.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. En W. W. Powell, y P. J. DiMaggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: FCE.
- Milán, T. (2019). ¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas? *Cuadernos del CENDES*, 36(102).
- Mintegiuga, A., & Ubasart-González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf>
- Peters, G. (2019). Las promesas del diseño de políticas públicas. En Dossier El diseño de políticas públicas para el desarrollo. *Cuadernos del CENDES*, 36(102).
- Peters, G. (2018a). *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>
- Peters, G. (2018b). Comparative politics and comparative policy studies: making the linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 88-100. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414409>
- Peters, G. (2017). What is so wicked about wicked problems? *Policy and Society*, 36(3), 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, G. (2005). The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(4), 349-370.
- Peters, G. (2000). Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47.
- Ponce, J., & Carrasco, F. (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>

- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (Eds.). (1999). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University Chicago Press.
- Puyol, Á. (2001). *El discurso de la igualdad*. Barcelona: Crítica.
- Rama, C. (2005). La política de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(134), 47-62.
- Ramírez, R. (2016). Universidad urgente para una sociedad emancipada. En R. Ramírez (Coord.), *Universidad urgente para una sociedad emancipada* (pp. 17-67). Quito: SENESCYT/IESALC.
- Recalde, P. (2006). Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. *Íconos*, (27). 15-25. <https://doi.org/10.17141/iconos.27.2007.195>
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). The making of policy: institutionalized or not? *American Journal of Political Science*, 56(4), 787-801. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00591.x>
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir*. Washington, D. C.: BID. <https://bit.ly/3G3aNSB>
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor-Centered institutionalism in policy research*. Colorado: Westview Press.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein & M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp.75-117). Washington, D. C.: BID.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400831456>
- Zabala-Peñafiel, T. (2020). *El proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior. Diseño de la política en Argentina y Ecuador*. Tesis de posgrado, Flacso Ecuador, Quito.
- Zabala-Peñafiel, T. (2015). *Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008-2013*. Tesis de posgrado, Flacso Ecuador, Quito.

Anexo 1

<i>Hipótesis</i>	<i>Observables empíricos esperados</i>	<i>Evidencia</i>	<i>Fuente</i>
Los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior (HD)	La opinión pública posiciona el debate de la gratuidad como un derecho en el proceso constitucional (PD1)	Actores posicionan la gratuidad como un derecho	Memorias del Seminario Internacional de admisión y nivelación a la universidad en América Latina: diagnóstico y perspectivas. Aportes para pensar la Educación Superior del Ecuador (organizado por SENPLADES, CONEA, CONSEUP y SENACYT, el 8 y 9 de diciembre de 2008). Nota de prensa: Régimen plantea cambio para educación superior. <i>El Universo</i> , 8 de febrero de 2008. Consulta en junio de 2018. Nota de prensa: ¿Y el egreso? <i>El Universo</i> , 10 de mayo de 2008. Consulta en junio de 2018. Comunicación C-ANCM1-116-08, del 5 de junio de 2008. Principales propuestas recibidas en la ANC/Mesa No. 1 en materia de educación superior (enero-junio 2008). Archivo Asamblea Nacional.
	Normativa constitucional contiene en su articulado la gratuidad de la educación superior (PD2)	Objetivo de política contenido en la Constitución 2008	Constitución de la República de Ecuador. Artículos 28 y 348. Disposición Transitoria Primera.
	Variación en transferencias del gobierno nacional a las universidades nacionales (PD3)	Aumento de transferencias del gobierno nacional a las universidades	Compensación financiera a IES públicas para garantizar la gratuidad 2008. Decreto Ejecutivo No. 1437 / Registro Oficial 473 del 24 de noviembre 2008
	Cambios en la dinámica del sistema universitario (PD4)	Regulaciones al sistema universitario	Mandato No. 14. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL ECUADOR. 2009.
<i>Hipótesis</i>	<i>Observables empíricos esperados</i>	<i>Evidencia</i>	<i>Fuente</i>
El gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior (HA)	Información sobre las posturas de los actores de veto formal e informal, sobre armonización de normativa sectorial a cambios constitucionales (PA1)	Información oficial y pronunciamientos de actores con veto formal e informal	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Entrevista a Arturo Villavicencio, ex director CONEA Notas de prensa: <i>El Universo</i> y <i>El Comercio</i> : Universitarios están preocupados por Ley de Educación Superior; Rectores universitarios en cita con el Ejecutivo; Protesta contra ley universitaria, del 19 de octubre de 2009. Consulta en enero de 2018.
	Propuestas de articulación normativa general y sectorial (PA2)	Propuestas de normativa generadas para la formulación de la nueva política	"Principios centrales para la transformación del sistema de educación superior ecuatoriano y propuestas de cambio"/SENPLADES, febrero de 2009. Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior / SENPLADES agosto de 2009. Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior / Actores del Sistema de educación superior, agosto de 2009. CONESUP - Informe de Gestión 2009-2010.
	Variación en el monto presupuestario para la implementación de la política (PA3)	Presupuesto para la formulación de la nueva política	Plan Anual de Inversiones 2009 y 2010, Ministerio de Finanzas. Presupuesto General del Estado 2008-2009.
	Creación de nueva/s agencia/s dentro del Sistema (PA4)	Organización institucional interna liderando la formulación de la nueva política	Acuerdo No. 392-2010. Estatuto Orgánico de gestión organizacional por procesos SENPLADES. En 2009 crea dentro de la Subsecretaría de Planificación una Dirección de Educación Superior, encargada de "determinar la viabilidad de creación de nuevas instituciones de educación superior, en coordinación con los requerimientos del desarrollo nacional, así como el fortalecimiento de las instituciones de educación superior a través de proyectos de inversión pública".

<i>Hipótesis</i>	<i>Observables empíricos esperados</i>	<i>Evidencia</i>	<i>Fuente</i>
El gobierno implementa reformas que inciden en el funcionamiento del SES (HB)	Cambios en la gestión/difusión de la información sobre la educación superior que incidan en el ámbito e la gratuidad (PB1)	Modificaciones en la dinámica de gestión/difusión de la información oficial sobre educación superior	Decreto Ejecutivo Presidencial, N° 1577. Febrero de 2009. Sistema Nacional de Información.
	Cambios en las regulaciones al Sistema de educación superior que incidan en el ámbito de la gratuidad (PB2)	Nuevas normativas para regular el Sistema de educación superior	Ley Orgánica de Educación Superior 2010. Art. 11; 80.
	Cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3)	Variaciones en la gestión del presupuesto destinado al sistema de educación superior	Ley Orgánica de Educación Superior 2010. Art. 20; 23; 24.
	Reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el sistema universitario (PB4)	Readecuación de las instituciones coordinadoras del sistema	Resolución de conformación CES Transitorio. Ley Orgánica de Educación Superior 2010.
<i>Hipótesis</i>	<i>Observables empíricos esperados</i>	<i>Evidencia</i>	<i>Fuente</i>
Los actores de veto establecen acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad (HC)	Pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre funcionamiento de gratuidad (PC1)	Pronunciamientos actores del Sistema de educación superior	Acta 13. Resolución 001-013-CEAACES-2011. Acta 18. Resolución 002-018-CEAACES2012. Acta 25. Resolución 001-025-CEAACES-2012. "Reglamento del proceso de evaluación de las instituciones de educación superior ubicadas en Categoría E por el informe realizado por el CONEA (2009) en cumplimiento del Mandato 14" y su Reforma
	Propuestas normativas que viabilicen la implementación formal de la gratuidad (PC2)	Normativa para viabilizar la gratuidad	Reglamento General de la LOES. Decreto Ejecutivo 865 publicado en el Registro Oficial Suplemento 526 de 2 de septiembre de 2011. Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública expedido mediante Resolución RPC-SO-25-No.258-2014, publicado en la Gaceta Oficial electrónica del CES el 8 de julio de 2014; y reformado mediante Resolución RPC-SO-34-No.378-2014 publicada en la Gaceta Oficial del CES el 3 de septiembre de 2014. Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión – SNNA. Acuerdo Ministerial 076 publicado en el Registro Oficial 910 de 12 de marzo de 2013; reformado mediante Acuerdo 05 publicado en el Registro Oficial 12 de 11 de junio de 2013; y derogado a través de Acuerdo 20 publicado en el Registro Oficial Suplemento 512 de 01 de junio de 2015.
	Propuestas sobre el manejo y distribución del presupuesto universitario que incidan en la garantía a la gratuidad (PC3)	Nueva fórmula de asignación de recursos para las IES públicas y cofinanciadas	Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a Favor de las Instituciones de Educación Superior / Resolución RPC-SE-04-No.021-2013 de 11 de junio de 2013; y reformado mediante Resoluciones RPC-SE-04-No.031-2014; RPC-SE-05-No.034-2014 y RPC-SE-11-No.037-2015 en este periodo.
	Propuestas para la organización institucional del Sistema de educación superior que incida en la gratuidad (PC4)	Expansión de la oferta pública para garantizar la gratuidad vs. Contracción oferta privada. Programas de incentivos complementarios a la gratuidad.	Leyes de creación IES. 2013. Informe de Gestión 2015. SENESCYT.

<i>Hipótesis</i>	<i>Observables empíricos esperados</i>	<i>Evidencia</i>	<i>Fuente</i>
La gratuidad en la educación superior se mantiene como un objetivo, a pesar de: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la política (HF)	Infomación oficial reconoce el principio de gratuidad en el sistema de educación superior (PR1)	Discursos oficiales de gobierno.	Informe a la Nación 2016. Presidente de la República. Informe a la Nación 2007-2017. SENPLADES.
	Normativa sectorial incluye como principio a la gratuidad (PR2)	Instrumentos normativos que operativizan y ajustan los instrumentos para mantener la gratuidad y garantizar el derecho a la educación superior pública.	Reglamento para Garantizar la Igualdad de Todos los Actores en el Sistema de Educación Superior. Expedido mediante Resolución RPC-SO-22-No.414-2017 vigente a partir del 30 de junio de 2017. Reglamento CES sobre niveles e incremento de aranceles, en las instituciones particulares de educación superior. Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). Acuerdo Ministerial 065 publicado en el Registro Oficial 1000 de 9 de mayo de 2017; reformado mediante Acuerdo 124 publicado en el Registro Oficial 98 de 12 de octubre de 2017; Acuerdo 201 publicado en el Registro Oficial 101 de 17 de octubre de 2017. Reformas a la LOES contenidas en la Ley orgánica de extinción de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas por CEAACES y mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el sistema de educación superior. Publicada en el registro oficial 913 de 30 de diciembre de 2016.
	El presupuesto del sistema de educación superior opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3).	Presupuesto para el funcionamiento del sistema de educación superior.	Informe de gestión SENECYT 2016; 2017. Presupuesto General del Estado-Ministerio de Finanzas.
	El sistema de educación superior opera sin cambios que trastocan la gratuidad (PR4).	El sistema institucional universitario opera garantizando la gratuidad.	Informes analíticos SENESCYT 2018. Informe a la Nación 2007-2017. SENPLADES.