

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

El proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior.

Diseño de la política en Argentina y Ecuador

Tania Lizeth Zabala-Peñafield

Director: José del Tronco

Codirector: Guillaume Fontaine

Lectores: José Joaquín Brunner, Laura Rovelli,
Cristina Cielo, Claudio Suasnábar y Iván Narváez

Quito, noviembre de 2020

Dedicatoria

Alejo, la FLACSO además de los grados académicos, me permitió conocerte. Somos quizá de los pocos que podemos decir que aspiramos a dos títulos doctorales. Uno acompañando, sosteniendo, empujando, otro cursándolo. Ambos igual de intensos. Tu sonrisa genuina, el amor, la paz y la complicidad han sido pilares y faros para atravesar este camino sin decaer. Esto va por ambos. Te espero de este lado, ya falta poco.

Tabla de contenidos

Dedicatoria	II
Tabla de contenidos	III
Ilustraciones	VI
Figuras	VI
Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis	VIII
Resumen	IX
Agradecimientos	X
Introducción general	1
Capítulo 1	7
Desigualdad social y acceso a la educación superior, como problema público	7
1.1. Orientaciones de la política de acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe	12
1. 2. Modelos de acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe	14
1. 3. Financiamiento a la educación superior	19
1.4. Resultados de política (desempeño)	21
Capítulo 2	26
El marco analítico del diseño de políticas	26
2.1. Implicaciones	26
2.2. Evolución del diseño de políticas.....	29
2.3. Agencia, arreglos institucionales y el entorno de política.....	32
2.4. Tipos de actores.....	36
2.5. Modos y componentes de la interacción	37
2.6. Mecanismos para la cooperación entre actores	39
2.7. El entorno de políticas.....	40
2.8. El resultado de política.....	42
Capítulo 3	44
Estrategia metodológica para la selección de casos	44
3.1. Estudio de caso.....	44
3.2. Reconstitución de procesos	47
3.3. Comparación	52
3.4. Lógica bayesiana y construcción de los observables empíricos	53
3.5. Selección de casos	56

3.6. Operacionalización.....	59
3.7. Mecanismo causal de la institucionalización de la política.....	61
3.8. Los instrumentos de política, como observables empíricos.....	64
3.9. Razonamiento inferencial de los observables empíricos.....	66
Capítulo 4.....	69
Gratuidad y acceso a la educación superior en Argentina.....	69
4.1. Contexto política educativa (años noventa e inicios de siglo XXI).....	69
4.2. Entorno político y la política de gratuidad en el acceso a la educación superior argentina.....	74
4.3. El sistema de educación superior argentino y sus actores.....	76
4.4. La política de gratuidad argentina: ¿institucionalización? Análisis a la luz de la evidencia.....	81
4.4.1 Diseño de observaciones empíricas esperadas y recopilación de evidencias.....	82
4.4.1.1 Detonante (D), cambios en el sistema político y en el área de política.....	82
4.4.1.2 Cambios en la política sectorial (A).....	89
4.4.1.3. Ajustes del sistema institucional de la política (B).....	99
4.4.1.4. Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal (C).....	109
4.4.1.5. Institucionalización de la política de gratuidad (R).....	124
Capítulo 5.....	151
Gratuidad y acceso a la educación superior en Ecuador.....	151
5.1. Entorno político y la política de gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana.....	151
5.2. La política de gratuidad ecuatoriana: ¿institucionalización? Análisis a la luz de la evidencia.....	156
5.2.1. Diseño de observaciones empíricas esperadas y recopilación de evidencias.....	157
5.2.1.1. Cambios en el sistema político y en el área de política (D).....	157
5.2.1.2. Cambios en la política sectorial (A).....	171
5.2.1.3. Ajustes del sistema institucional de la política (B).....	184
5.2.1.4. Acuerdos entre actores de veto formal e informal (C).....	197
5.2.1.5. Institucionalización de la política de gratuidad. Resultado (R) del mecanismo causal.....	209
Conclusiones.....	226
Anexos.....	237

Anexo 1. Mecanismo causal de la institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior.....	237
Anexo 2. Financiamiento de las Universidades Nacionales (1991-2000). Participación del Tesoro Nacional en el Financiamiento total.....	238
Anexo 3. Ejecución presupuestaria total por tipo de gasto. 2015	239
Lista de referencias.....	240
Documentos institucionales.....	261

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1	8
Figura 1.2	10
Figura 1.3	11
Figura 1.4	18
Figura 1.5	20
Figura 3.1	58
Figura 4.1	105
Figura 4.2	135
Figura 4.3	137
Figura 5.1	153
Figura 5.2	183
Figura 5.3	190
Figura 5.4	209
Figura 5.5	215
Figura 5.6	216
Figura 5.7	216
Figura 5.8	218
Figura 5.9	219

Tablas

Tabla 1.1	22
Tabla 3.1	58
Tabla 3.2	59
Tabla 3.3	60
Tabla 3.4	62
Tabla 3.5	68
Tabla 3.6	68
Tabla 4.1	71
Tabla 4.2	73
Tabla 4.3	83
Tabla 4.4	91

Tabla 4.5.....	102
Tabla 4.6.....	112
Tabla 4.7.....	128
Tabla 4.8.....	136
Tabla 4.9.....	138
Tabla 4.10.....	141
Tabla 4.11.....	142
Tabla 4.12.....	142
Tabla 4.13.....	145
Tabla 5.1.....	159
Tabla 5.2.....	160
Tabla 5.3.....	167
Tabla 5.4.....	173
Tabla 5.5.....	179
Tabla 5.6.....	187
Tabla 5.7.....	195
Tabla 5.8.....	199
Tabla 5.9.....	200
Tabla 5.10.....	208
Tabla 5.11.....	212
Tabla 5.12.....	222

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Tania Lizeth Zabala-Peñañiel, autora de la tesis titulada “El proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior. Diseño de la política en Argentina y Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, noviembre de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tania Zabala-Peñañiel', with a small 'x' mark above the second 'a' in 'Zabala'.

Tania Lizeth Zabala-Peñañiel

Resumen

La literatura temática y empírica sostiene que siguen siendo una minoría los gobiernos latinoamericanos que han realizado intentos formales y sostenidos para diseñar políticas que promuevan la educación superior gratuita. Como resultado, persisten las desigualdades en el acceso. En gran medida esto guarda relación con las condiciones de desigualdad en la Latinoamérica y el Caribe, así como con la fragilidad institucional y la debilidad democrática en estos contextos.

Este trabajo sostiene que cuanto más se institucionalizan las políticas proequidad, mejores son las condiciones de acceso, especialmente para los sectores socioeconómicos más necesitados. El objetivo principal es examinar en qué condiciones se estabiliza e institucionaliza la política de educación superior gratuita. Empleando la perspectiva del análisis comparativo de políticas, la investigación desarrolla los casos relevantes de Argentina y Ecuador para probar el objetivo de investigación antes planteado. Con esa finalidad, el método empleado es la reconstitución de procesos (*process tracing*) basado en evidencia empírica primaria, organizado a partir de los instrumentos de política (información, financiamiento, normativa y organización institucional). El enfoque en el mecanismo causal posibilita comprender cómo funciona la política en un contexto dado y qué lógica subyace en la relación Estado-sociedad en la selección de los instrumentos de política.

Los principales hallazgos muestran que en contextos de cambio sobre las orientaciones ideológicas de los gobiernos la fortaleza de los diseños institucionales y la capacidad de veto de los actores determinan la permanencia de los objetivos de política, tales como la gratuidad. Además, ambos casos han institucionalizado sus políticas de educación superior gratuita con diferentes caminos. En Argentina, una institucionalización “informal”, en la cual la centralidad histórica de *lo público*, con especial particularidad en el ámbito educativo, es el núcleo de la explicación. Las instituciones informales, en cuanto a las reglas y los comportamientos de los actores, actuaron de manera incompatible con las reglas formales, y a pesar de ello han determinado el área de política y la adecuación institucional para garantizar la educación gratuita. Por otro lado, en el caso ecuatoriano los hallazgos evidencian una institucionalización “formal”, en la que el gobierno y los principales organismos involucrados comandaron el diseño de la política, dando un espacio limitado para la participación de los actores no gubernamentales.

Agradecimientos

Al Alejo, sin tu apoyo, paciencia y empuje, no habría llegado a este punto. Mi corazón contigo siempre.

A mis padres, sin su amor inquebrantable nada de esto ahora sería posible. De ustedes aprendí casi todo lo importante de la vida. Mi temprano interés en la educación superior pública mucho tiene que ver con ustedes y su quehacer profesional que muchas veces se volvió una convicción personal. Viví muy de cerca los avatares de la política universitaria, sus derrotas y triunfos; acompañé con pasión sus campañas, los escuché proponer cambios profundos a las estructuras de poder dentro de la universidad. Con total humildad espero que algo de eso se encuentre recogido aquí...

Anabel, Pabli, Susi, Pablo, no puedo estar más agradecida con el universo por tenerles, su afecto, su ayuda con un consejo, con un criterio, con un hombro, han sido fundamentales.

A las cuchachas por la hermandad que nos une. Ustedes no llegan a dimensionar lo que logra su presencia en mi vida. Las risas y el humor negro me dieron la vida cuando todo parecía desmoronarse. Gracias.

Sansa, nuestra historia empezó con esta aventura académica, y sin saberlo has sido mi fiel y leal compañera...Representas todo este tiempo transcurrido, por eso no me atrevo a nada más que a devolverte el amor incondicional y puro que me has entregado todos los días sin excepción.

Guillaume y Jose, muchas y tantísimas gracias por la persistencia y el acompañamiento para que este proceso haya culminado adecuadamente.

Introducción general

¿En qué condiciones se estabiliza e institucionaliza la política de gratuidad en la educación superior? La inquietud investigativa principal de este trabajo es comprender cuál es el proceso y a través de qué mecanismo causal se institucionaliza la política de gratuidad en la educación superior. Para explorarlo, desde el nivel analítico se propone una conexión causal entre una reforma política (entendida como detonante [D] del mecanismo) y la institucionalización (como el resultado de interés [R]). A nivel empírico la reforma política se rastrea en los procesos constituyentes que producen cambios de manera habitual en las reglas del juego de lo político y las políticas. Por su parte, la institucionalización 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 no afectan el objetivo principal de aquella.

El mecanismo causal teorizado asume el marco del diseño de políticas, donde la formulación de políticas responde a un *continuum* de decisiones tomadas a la luz de las dinámicas de los diferentes intereses y actores involucrados (Colebatch 2017). En ese sentido, el mecanismo plantea como detonante a una reforma política (D), que provoca una reestructuración del área de política en términos de 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 estas entidades (D-A-B-C) generan fuerzas causales que motivan la institucionalización de la política pública (R) (ver detalle en Anexo 1).

La comprensión del mecanismo causal es determinista, contexto-dependiente y no lineal; además de que no pierde de vista el análisis del desempeño o la efectividad de la gratuidad. En efecto, este elemento señalado configura la problemática que justifica esta investigación. A saber, mientras mayor es el nivel de desigualdad socioeconómica (étnica, regional, de género u otra), es mucho más probable que los sistemas institucionales y los actores políticos incumplan, lo que condiciona de partida el éxito o fracaso de una política pública. En el caso de la gratuidad, pese a los intentos formales y a los avances impulsados por los gobiernos de la región latinoamericana en las últimas décadas, los resultados sugieren desigualdades persistentes en el acceso a la educación superior pública. En gran medida esto guarda relación con las condiciones de desigualdad de la región, así como con la fragilidad institucional, y la debilidad democrática en estos contextos (Murillo y Levitsky 2010; Brinks *et al.* 2019).

Este trabajo plantea abordar la discusión a partir del desarrollo de una explicación profunda sobre las combinaciones de factores que revelan el resultado de interés (Beach y Pedersen 2016a) en dos casos de la región donde se identifica la política de interés: gratuidad en la educación superior. Estos son Argentina y Ecuador. En efecto, la delimitación de la población es específica y acotada, pues se concibe una población con propiedades de causalidad homogénea, cuyas diferencias no son de grado, sino de naturaleza o de tipo. Desde allí, se espera aportar a la construcción de teorías de rango medio.

En ese propósito, el diseño de esta investigación y su estrategia metodológica, en consonancia con el realismo crítico, no aspira a explicaciones generalizables, pues no se trata de un análisis de varianza. Por el contrario, se desarrollan estudios de casos (*small-n*), empleando la reconstitución de procesos (*process tracing*) para identificar relaciones causales a partir del uso de evidencia empírica en cada caso. En ese sentido, las partes del mecanismo causal son cualidades y causas (atributos causalmente relevantes y definidos por la investigadora), en lugar de “variables”. Así, cuando la causalidad se asume en términos de mecanismo, los diseños de investigación más apropiados emplean la reconstitución de procesos para investigar una afirmación determinista acerca de los mecanismos causales que producen un resultado contexto-dependientes (Beach y Pedersen 2016a, 15).

Sobre las consideraciones anteriores, para el análisis del mecanismo causal se emplea lógica bayesiana en sus dos aplicaciones: informal (narrativa del proceso) y formal (lógica numérica de cuantificación de evidencias). La evidencia empírica se organiza empleando los instrumentos de política, entendidos como entidades empíricamente observables de un diseño de política pública. En ese sentido, se trabaja con la taxonomía de instrumentos NATO (por sus siglas en inglés) que se clasifican en: 1) nodalidad o información, son los instrumentos que producen datos para y por el gobierno, y que nutren la toma de decisiones; 2) autoridad, guardan relación con las normas jurídicas y el sistema legal que enmarca las políticas; 3) tesoro, se refiere a los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen viables u obstaculizan una política; 4) organización, da cuenta del sistema institucional de un área de política que influencia en esta (Hood 1986, 2007; Hood y Margetts 2007).

La taxonomía de instrumentos es la mejor descriptora de una política pública, pues da cuenta de los contenidos sustanciales y procedimentales del diseño, con lo cual, en el análisis parsimonioso de cada entidad del mecanismo causal, 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 instrumentos, en clave de estilos de implementación de la política (Howlett 2011; Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

Una vez que la evidencia corroboró el proceso causal teórico de cada caso, se realizó la comparación de mecanismos, teniendo presente que el diseño de política ha permitido comprender más de cerca el papel de las instituciones y las políticas públicas (Peters 2018), y desde un enfoque mecanicista los hallazgos demuestran institucionalización de la gratuidad en ambos casos, pero de diferentes tipos: una “informal” en el caso argentino y otra “formal” en el caso ecuatoriano.

Con respecto a la gratuidad en Argentina, se observa un contexto de centralidad sobre *lo público* en gran parte de la dinámica educativa. En efecto, la educación se ha posicionado como un problema de orden público, vinculado a la tarea primordial de producir referencias simbólicas que han actuado como un arco de solidaridades frente al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O'Donnell 1978, 4). El Estado ha sido el agente central en el proceso de conformación de la “identidad nacional”, y la escuela pública su instrumento (Mintegiaga 2008, 90). Asimismo, la Reforma de Córdoba de 1918 es un importante referente en el establecimiento de la relación sociedad-gobierno, en el que la educación pública se cimentó como una consigna histórica.

Hecha la observación anterior, la institucionalización de la gratuidad en el caso argentino se caracteriza por seguir un camino más bien “informal”. A saber, entre lo establecido en la Constitución de 1994 sobre el derecho a la educación superior pública como principio, y el contenido de la Ley de Educación Superior No. 24.521 (1995), existió una clara contradicción. El objetivo de política sobre el derecho a la educación superior planteado en el documento constitucional no fue asumido así en la formulación de la política establecida en la Ley de 1995 que dejó abierta la posibilidad de arancelamiento, y a pesar de ello la gratuidad se mantuvo. Además de la trayectoria de la política educativa en este país, el papel de los actores de veto (formal e informal) y la debilitada legitimidad del gobierno menemista (en cuyo periodo se intentó el camino del arancelamiento), en términos discursivos ha tenido lugar la construcción de un vocabulario de derechos, ampliamente instalado y vigente en la sociedad argentina. En tal escenario, muy difícilmente los actores políticos cuestionan el

sentido de la gratuidad en la educación superior, pues el costo de revertirla sería demasiado alto.

Los hallazgos en ese sentido demuestran cómo las instituciones informales, en clave de reglas y comportamientos de los actores dentro del sistema de educación superior, actuaron de formas incompatibles con las reglas formales, determinando así el área de política y una “adaptación” institucional que garantizó la gratuidad.

En el caso ecuatoriano, los hallazgos manifiestan una institucionalización de la gratuidad más bien “formal”. Aquí, el instrumento de autoridad fue privilegiado por el gobierno y su diseño, y a pesar de las resistencias presentadas a nivel de los actores políticos involucrados, se implementó de manera importante, lo que guarda relación con el estilo de política jerárquico-burocrática del gobierno (Howlett 2011). Tanto la Constitución de 2008 como la Ley de Educación Superior 2010, demuestran un alto grado de consistencia entre el objetivo del derecho a la educación superior y los medios empleados para su implementación.

A pesar de ello, se registran importantes resistencias entre los actores no estatales cuando se definió el contenido de la normativa sectorial. Precisamente por ello la promulgación de la Ley tomó dos años de discusión. Sin embargo, estas resistencias no llegan a configurarse como contrapeso capaz de socavar la implementación de la gratuidad, entre otros temas, porque las pugnas se enfocaban en la forma de conformación de los cuerpos colegiados, la autonomía y el cogobierno. A ello se suma que tanto el gobierno, como la reforma al sistema de educación superior gozaron de amplia legitimidad.

En efecto, el gobierno de la Revolución Ciudadana comandó el proceso de reforma del sistema de educación superior, y con respecto a la gratuidad empleó mecanismos para regular el ingreso a las instituciones públicas. Por otra parte, la capacidad de veto de los actores estatales, tanto del aparato gubernamental, como de la coalición de gobierno dentro de la Asamblea Nacional, permite evidenciar que los recursos políticos y simbólicos empleados para comandar el proceso fueron superiores, así como también los incentivos para mantenerlo. Con respecto al desempeño de la política, no se pierde de vista que los diseños deben propender a alcanzar resultados máximos o incluso óptimos a partir del empleo de los escasos recursos con los que cuentan los gobiernos; y que esto solo se logra a través de la comprensión sobre cómo se integran los múltiples elementos de la política (Howlett,

Mukherjee y Koppenjan 2017). En efecto, la tendencia en los estudios de política pública que parten del diseño de política es contribuir a la identificación de los principales a considerar para diseñar políticas públicas mejores y más eficientes en términos de consistencia entre buenos objetivos de política, buenos instrumentos y consecuentemente una implementación coherente. Ya no se trata solo de enunciar una política con fines amplios y poco realistas, es importante también aterrizar la acción gubernamental a una senda más adecuada, en materia de instrumentos, a la realidad problemática de política en la que se busca intervenir (Peters 2019; Fontaine 2019).

Por esta consideración, se incluyó el análisis del desempeño de la gratuidad. Si se propende a “mejores” diseños de política pública, entonces la discusión además debe incluir cuán importante es el desempeño de la política en términos de si logra cumplir los objetivos planteados en primer lugar. Los hallazgos en ambos casos si bien indican altos niveles de institucionalización de la gratuidad universitaria, esto aún no ha llegado a garantizar, sin embargo, que el diseño de esta política sea suficiente para reducir la desigualdad en el acceso a la educación superior, así como la permanencia y el egresamiento. No obstante, es un buen comienzo.

El capitulado de esta investigación indaga en la primera sección los elementos que configuran la desigualdad del acceso a la educación superior, como un problema público sobre el que la literatura especializada señala que, si bien la gratuidad es una medida de garantía a mejorar el acceso, también existen elementos estructurales –como las trayectorias educativas individuales y contextuales, y la calidad educativa previa al ingreso a la universidad– que pueden estar determinando la efectividad de dicha gratuidad.

En el capítulo dos se detalla el marco analítico empleado en la investigación, los principales elementos teóricos considerados para la construcción del mecanismo causal del diseño de política, así como su operacionalización. Se asumen como insumos de la propuesta analítica al contexto (Peters 2018) y la interacción entre actores (Scartascini y Tommasi 2014) y arreglos institucionales determinando resultados de política pública (Lowndes y Roberts 2013). El rango de maniobra de los diseñadores de políticas para plantear nuevos diseños se encuentra mediado por las características del conglomerado político, de los factores contextuales existentes, así como por factores histórico-institucionales. Todo ello configura las preferencias de los actores, así como sus acciones instrumentales y esfuerzos intencionales

para implementar reformas o ajustes incrementales y cambios institucionales variados que, nuevamente, dependerán del entorno político (Christensen, Laegreid y Wise 2002).

El capítulo tres desarrolla la estrategia metodológica para la prueba de hipótesis. Se explica la causalidad asumida en esta investigación, desde las implicaciones del realismo crítico (Jackson 2011; 2016a). Además, se aborda la selección de los casos de Regin y Becker (1992), y la lógica causal que subyace al mecanismo teórico propuesto. Finalmente se detalla el sentido de la comparación en políticas públicas, enfatizando en que esta es a nivel de mecanismos (Beach y Pedersen 2016a; Peters 2018a; Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

Los estudios de caso se desarrollan en los capítulos cuatro y cinco; Argentina y Ecuador respectivamente. La estructura es la misma del mecanismo causal teorizado. De esta forma se desarrolla el análisis para la confirmación de las pruebas de tipo aro *hoop* construidas en cada entidad. Primeramente, se emplea la lógica bayesiana informal o narrativa, y para la evaluación formal de la evidencia se calcula la confianza posterior, a la luz de la evidencia recopilada $p(h | e)$, siguiendo el teorema de probabilidad de Bayes (Bennett 2006, 2015 en Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

La sección de conclusiones delimita los principales hallazgos y la comparación de los mecanismos de institucionalización formal para Ecuador; e informal, en el caso argentino. Se rescatan elementos como la participación de los actores y sus preferencias, así como la importancia de otros elementos propios del entorno, o el nivel de coerción de las instituciones informales. Un elemento significativo de la comparación es que la política pública representa un medio potencial de negociación entre los actores políticos, pero hay poco interés en lo que realmente sucede en términos de política como resultado de la política de coalición.

Capítulo 1

Desigualdad social y acceso a la educación superior, como problema público

América Latina y el Caribe (ALC) es la región históricamente más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso. El 1% más rico concentra el 37% de la riqueza, mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% de la riqueza total de la región (Credit Suisse 2017), si bien a partir de los años 2000 la desigualdad tendió a reducirse, debido a que la concentración del ingreso entre 2000 y 2011, siguiendo el coeficiente de Gini, se redujo en trece países (CEPAL 2013, 77). La tendencia marcadamente desigual en el ingreso ha resistido incluso a periodos de crecimiento económico, con lo cual persisten estructuras de concentración de la riqueza que imposibilitan una movilidad social sostenida de la población.

La reducción de la desigualdad en la región en el periodo referido reportó cifras considerables en relación con las dos décadas previas, y en ocho países de la región la participación del quintil más pobre –el 20% de los hogares con menores ingresos– en los ingresos totales se incrementó al menos un punto porcentual, captando de esta forma, en promedio, un 5,5% de los ingresos totales para el año 2013. Asimismo, en nueve países, la participación relativa del quintil más rico se redujo cinco puntos porcentuales o más (CEPAL 2016, 22).

Este nivel de concentración del ingreso tan marcado en la región se halla relacionado con la progresividad de las políticas sociales y fiscales. De ahí que la distribución en el ingreso es causa y a su vez consecuencia de otras desigualdades, entre ellas la que se produce en el ámbito educativo. En relación con ello, Messina y Silva (2017, 3) señalan que una de las causas que explica las tendencias regionales sobre desigualdad guarda relación con los factores relativos de la oferta laboral, tales como la expansión de la educación y su efecto sobre la caída de la prima educativa. Asimismo, Ferreyra *et al.* (2017) sostiene que el aumento del acceso a la educación en la región –que incluye el acceso a la educación superior, donde además se duplicó la inscripción en la última década– incidió en el aumento de la igualdad de oportunidades (Messina y Silva 2017, 19).

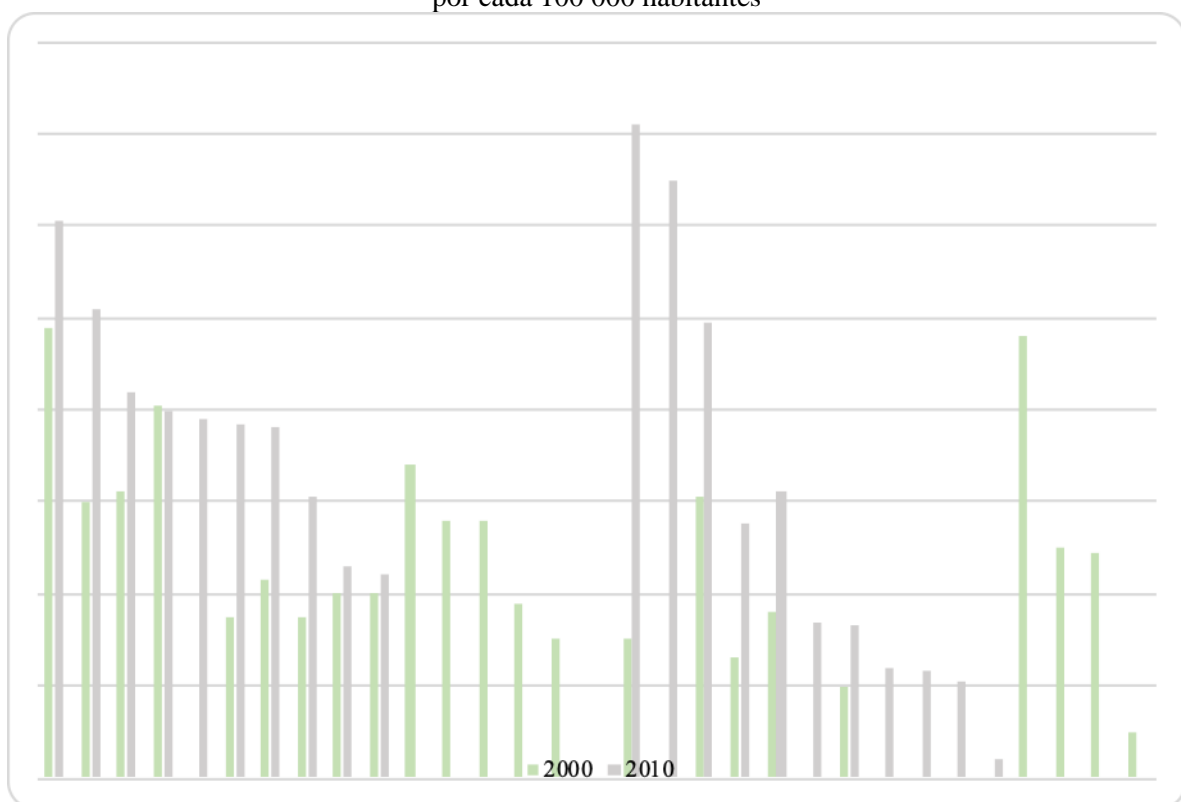
Con respecto a la educación secundaria, en el mismo periodo, experimentó un leve aumento. La tasa neta de matrícula promedio pasó de 67 a 72%. No obstante, la literatura especializada señala la existencia de indicios de desaceleración en este incremento de participación de la población joven, que se explicaría ya no por motivos de acceso u oferta, sino más bien por la

persistencia de elevadas tasas de repetición y abandono escolar (UNESCO 2012) y aunque la situación de la región es muy dispareja, esta condición afecta fundamentalmente a la población más pobre.

La culminación del nivel secundario, por tanto, se vuelve crucial no únicamente en el sentido de aprender destrezas y habilidades básicas, sino que insta en la población capacidades de aprendizaje, las cuales también determinan el acceso a niveles mínimos de bienestar que luego permiten romper los mecanismos de reproducción de desigualdad (CEPAL 2014, 9).

Por otra parte, el acceso a la educación superior también reportó una expansión en la primera década de los años 2000 (figura 1.1), al representar un crecimiento de aproximadamente el 40% (CEPAL 2016), con lo cual se evidencia que en casi todos los países de la región este nivel de educación comenzó a dejar de lado la categoría de un bien socialmente restringido para una sección de la población, con salvedades que se revisan más adelante.

Figura 1.1. Número de estudiantes en la educación superior (CINE 5A y 5B) por cada 100 000 habitantes



Fuente: Unesco 2013, 91.

No obstante, es importante anotar que los países con mayor gasto educacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) tienden a tener más alumnos en educación terciaria por cada 100000 habitantes y, a su vez, los países con mayor tasa neta de matrícula en educación secundaria reportan un promedio mayor de cobertura de educación terciaria (UNESCO 2013, 91).

A pesar de que las políticas de acceso a la educación han hecho parte de las agendas de gobierno en toda la región, con diferentes estrategias de política entre países, la expansión de las oportunidades educativas no necesariamente alienta resultados esperados en cuanto a una distribución equitativa en la composición de matrícula en relación al nivel socioeconómico de la población. Para el mismo periodo de análisis (2000-2010), el avance más acelerado en términos absolutos se concentró en los quintiles más altos, sin embargo, en términos relativos dicho avance ha sido de los quintiles del extremo opuesto. Así, el 18,3% frente a un 0,7% respectivamente, terminó sus estudios terciarios (CEPAL 2016).

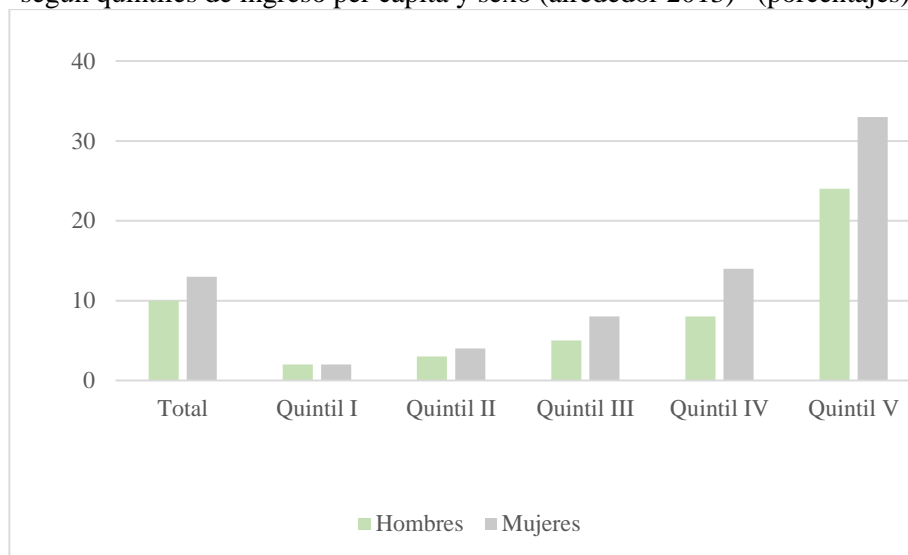
Como se observa en la figura 1.2, en promedio la situación de los jóvenes en la región señala que la conclusión de la educación terciaria –al menos cinco años– se concentra para el caso del quintil de más altos ingresos en un 24,4% de hombres, y un 32,8% de mujeres versus una proporción de 2% y 2,1%, respectivamente, para la población joven del primer quintil (CEPAL 2016, 54).

A la luz de esta evidencia, aun cuando la educación superior en la región se ha expandido, y aun cuando en términos muy generales ha dejado de ser un bien reservado únicamente para un grupo reducido de población, la composición de ese acceso sigue siendo un tema pendiente, pues, como se observa, corre el riesgo de estar reproduciendo o ahondando desigualdades, imposibilitando la movilidad social de los grupos más rezagados.

En décadas recientes, un factor adicional que incide en la igualdad de oportunidades educativas es la ampliación de oferta educativa terciaria –sobretudo privada y no superior– sin mayores estándares de calidad, que en la región se inició desde mediados de los años noventa, cuya segmentación según estrato socioeconómico, normalmente por ausencia de regulación estatal, aporta a que los perfiles profesionales no necesariamente se inserten en el mercado laboral en condiciones favorecedoras. En efecto, el aumento en la demanda de educación

superior se asocia con el valor más representativo que esta ha adquirido en el mundo del trabajo técnico-profesional.

Figura 1.2. Conclusión de al menos cinco años de educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo (alrededor 2013)* (porcentajes)



Fuente: CEPAL 2016, 53.

Nota:

* Considerados dieciocho países.

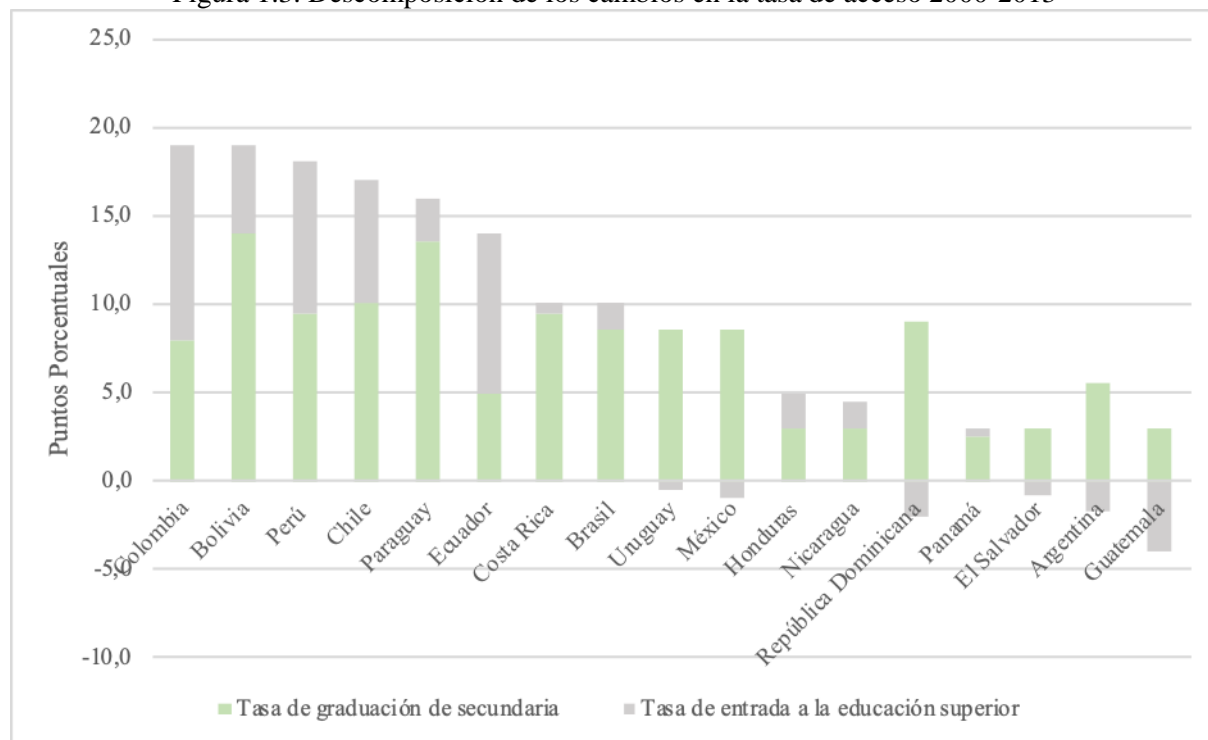
Consecuencia de ello, la asimetría en los logros de aprendizaje y aprovechamiento tiende a expresarse en las desigualdades del acceso a oportunidades educativas de calidad. A manera de ejemplo, estudiantes pobres –y de zonas rurales– reflejaron en las pruebas de rendimiento veinte puntos en lenguaje por debajo en comparación con los estudiantes de familias de mayores ingresos (Aponte en IESALC-UNESCO 2008, 15).

Por lo tanto “a las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos” (CEPAL 2016, 54), lo que termina reforzando la desigualdad en las trayectorias de aprendizaje. En efecto, esto caracteriza, en algunos países más que en otros, un “mecanismo de reproducción de la estratificación inicial, por cuanto hay una estrecha asociación entre las oportunidades reales de estudio y el nivel socioeconómico del estudiante” (Lemaitre 2005, 77) con lo cual es más relevante la institución educativa antes que el nivel de estudios alcanzado.

A la luz de los elementos aquí señalados, cabe resaltar la estrecha relación entre la culminación del nivel secundario y el paso hacia el nivel terciario (figura 1.3). El primero proporciona elementos clave que habilitan el proceso de aprendizaje, por lo tanto, es determinante dado que orienta y da valor a las trayectorias educativas, sobretodo en la población más rezagada, al volverse opciones plausibles para el mejoramiento de condiciones de vida y la inserción al mercado laboral que, a su vez, garantiza el acceso a bienes y servicios, así como la reducción de las brechas educativas intergeneracionales.

En efecto, el 78% del aumento en las tasas de acceso guarda relación con el incremento de graduados en el nivel secundario, considerando la heterogeneidad existente entre países. Como se observa en la figura 1.3, el aumento en las tasas de entrada a la universidad explica la mayor parte del crecimiento justamente en los países donde este fue mayor –Chile, Colombia, Ecuador y Perú–. En dichos países, como lo señala Ferreyra *et al.* (2017), los responsables de elaborar las políticas tomaron “medidas agresivas” en pro del acceso, además de la importante participación del sector privado, junto con ayudas financieras, préstamos educativos y becas para facilitar el acceso a las instituciones de educación superior privadas.

Figura 1.3. Descomposición de los cambios en la tasa de acceso 2000-2013



Fuente: Banco Mundial 2017, 9.

En efecto, la tasa de escolarización de la población entre quince y diecisiete años subió para el periodo 2000-2010 en gran parte de países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México, y más recientemente en Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela (Poggi 2014). Por su parte existió un aumento de cinco puntos porcentuales en la población juvenil entre dieciocho y veinticuatro años que asisten a la educación superior. Este ha sido el caso de Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, con aumentos de diez puntos o más para el mismo periodo. A decir de Alcántara y Villa (2015, 6), la diferencia entre estos países es notable debido a que, para el año 2010, algunos de ellos “presentaban niveles de asistencia mayores al 30%, como en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú, en tanto que otros registraban tasas menores al 20% como en el caso de Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”.

1.1. Orientaciones de la política de acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe

Los gobiernos por medio de sus políticas públicas cumplen un papel transcendental, entre otros temas, en la garantía al acceso a educación terciaria de calidad, lo que también implica garantizar a cada estudiante posibilidades razonables de éxito. Sobre los tipos de políticas de acceso a la educación superior, hace falta conocer los principios —equidad o igualdad— que guían el diseño de estas y sus implicaciones para la comprensión de las oportunidades educativas.

En ese sentido, un elemento importante para el análisis de las políticas de educación superior en América Latina, que no puede obviarse, es el impacto de la Reforma de Córdoba de 1918, tanto para las orientaciones de estas políticas, como para los procesos de consolidación democrática, muchos de los cuales han sido impulsados también desde las instituciones superiores que experimentaron procesos de contracción y apertura desde de la década de 1980.

Asimismo, paralelamente a la autonomía universitaria, Córdoba planteó la democratización en el acceso a la educación superior, con lo cual el horizonte de posibilidades respecto al acceso irrestricto para el caso argentino se volvió plausible. Al respecto, es notable la influencia y difusión en la región con particularidades contextuales propias de cada país. En otras palabras, la Reforma del 18 se ha convertido en un referente, cuyos contenidos han tomado forma indistinta y heterogénea en las políticas nacionales de la región.

Ahora bien, con respecto a los principios que guían el diseño de las políticas educativas, estos responden a matrices teóricas con enfoques diferentes. No obstante, en este trabajo se los abordará desde postulados de tipo político que se sustentan en las teorías sobre justicia distributiva. La igualdad se diferencia de la equidad fundamentalmente en cuanto la primera plantea “un tratamiento igual para todos, en términos de oportunidades y valoración por méritos o resultados en una sociedad”, por su parte, la segunda “reconoce las condiciones particulares de los individuos y en este sentido da un tratamiento diferenciado” (Briceño 2011, 73).

De ello se desprenden políticas públicas más conocidas como meritocráticas, que premian el mérito individual, basadas en una noción de libertad e igualdad estricta. Las políticas democratizantes, por su parte, asumen la equidad como principio que reconoce las desigualdades, lo que implica que estas sean reconocidas lo que, a su vez, se traduce en mecanismos e instrumentos de política específicos –el acceso irrestricto, por ejemplo, puede ser un mecanismo que responde a este principio.

En la línea de los planteamientos sobre la justicia distributiva de Rawls (1971), la distribución de la riqueza tiene que ser justa, con lo cual, si bien esta podría ser desigual al favorecer a los sectores que más lo requieren, sigue siendo justa dado que por compensación necesita concentrar más sus esfuerzos en este sector, pues beneficia a los más desfavorecidos. En otras palabras, se trata de compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. Incluso un sistema basado en méritos no se extiende de manera suficiente en mejorar la arbitrariedad moral, pues quizá mejore la influencia de contingencias sociales, pero todavía permite que la distribución de riqueza e ingresos se determine por la distribución natural de habilidades y talentos.

Siguiendo a este autor, la prioridad del principio de la justa igualdad de oportunidades, frente al principio de la diferencia, hace que al prestar gran atención a las oportunidades de aquellos con menores posibilidades se les abra un abanico de alternativas más amplio que el que hubieran tenido con una distribución estrictamente igualitaria. Es así como la desigualdad de oportunidades ocasionada por las desigualdades económicas permitidas por el principio de la diferencia debe, según este mismo principio, aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos.

Por su parte Francois Dubet (2004), sobre la idea de lo justo en el ámbito educativo, plantea que la realización del principio de igualdad de oportunidades en el acceso no necesariamente se traduce en mejor justicia social. En efecto, señala que este modelo se ha impuesto porque la tendencia democrática es la afirmación continua de la igualdad fundamental de los individuos, a lo Toqueville, con lo cual el principio de igualdad de oportunidades toma forma, al ser una creencia fundamentalmente democrática e individualista.

La crítica principal se fundamenta en que, la atención sobredimensionada a la igualdad de oportunidades en el acceso, no deja ver dos elementos centrales: las microdesigualdades al interior de las propias instituciones –condicionadas por las situaciones socioeconómicas diferenciadas entre estudiantes–, así como el egreso satisfactorio o no del alumnado. Esto deja de ser importante, pero tiende a ser fundamental al momento de revisar si en efecto la educación cumple con su papel establecido, el de reductor de desigualdades.

1. 2. Modelos de acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe

Como ya se ha revisado, la literatura especializada demuestra que muchas veces las políticas favorecedoras del acceso a la educación superior pueden caer en la paradoja de reproducir desigualdades o privilegiar a sectores más acaudalados, de ahí que es importante conocer los supuestos que subyacen a los modelos de acceso a la educación universitaria. Estas políticas son variopintas, y no existe consenso sobre una sola clasificación, sobretodo por la discusión inacabada respecto al dilema calidad-equidad.

En efecto la clásica división por fases de la educación terciaria, planteada a finales de 1970 por Martín Trow (1974), se basa en el crecimiento de la matrícula, tomando como referencia la tasa de escolarización alcanzada por país: el modelo de acceso de élite sería cuando un país tiene porcentajes de escolarización menores de 15%; el modelo de acceso de masas, cuando los porcentajes de escolarización están entre 15% y 35%; y el modelo de acceso universal, cuando los porcentajes de escolarización son mayores del 35%.

Esta diferenciación que considera la masificación con vías a la universalización de la educación superior esconde condiciones asociadas a lo que ya se ha descrito en este documento sobre las características socioeconómicas de los ingresantes y el tipo de instrucción recibida por estos, generalmente técnico-profesional, ofertada en instituciones no universitarias, en su mayoría privadas. Únicamente este tipo de instituciones estarían entonces

en la capacidad de sostener la masificación de la educación terciaria, dado que la oferta implica un menor costo unitario por alumno, con una consecuente menor calidad. Sin embargo, en términos de Brunner (2011), a estas instituciones se les debe el ingreso, antes controlado por una minoría, de contingentes cada vez más grandes de estudiantes.

No obstante, los modelos de acceso desde el cambio de siglo y en lo que va de este han tendido a diversificarse junto con las políticas empleadas, por lo que es imposible obviar su complejidad. Así, para el desarrollo de este trabajo es importante problematizar un elemento clave en la discusión sobre desigualdad y acceso: la composición de la matrícula terciaria. De ahí que, con fines analíticos, se plantea una distinción entre los principios muchas veces implícitos en los modelos y en las políticas de los gobiernos de la región. Dichos principios son de carácter meritocráticos y democratizadores.

El principio democratizador implica una extensión de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza (Martínez, M. 2004), al concebir a la educación como fuente de reducción de inequidades sociales. Para su definición operacional, se incluyen sus dimensiones cualitativa y cuantitativa, refiriéndose la primera a elementos tales como mecanismos de promoción de oportunidades educativas y movilidad social, en sintonía con el principio de equidad. Sus variables principales: 1) la composición socioeconómica de la matrícula; 2) la eficiencia terminal, retención o graduación.

La dimensión cuantitativa tomaría en cuenta la expansión de la educación y estima el mejoramiento absoluto en los procesos de acceso, desde el análisis de las principales fuerzas educativas –principio de igualdad–: la demanda educativa, la oferta educativa y el sistema educativo (López 2012, 52). Las variables seleccionadas para esta dimensión serían: 1) Tasa bruta de matrícula (TBM); 2) cantidad de instituciones de educación superior (IES); 3) número de graduados. Hace falta advertir que, pese a las políticas de corte democratizador, los sistemas educativos mantienen exclusiones sea en el ingreso o en la permanencia de estudiantes de sectores menos favorecidos social y económicamente.

El principio meritocrático, como se enuncia, se basa en el mérito, “premia” el esfuerzo individual del estudiante, por lo que es el desempeño el que garantiza el acceso. Sin embargo, se advierte que este viene acompañado de factores que no dependen directamente del alumno, sino que son muchas veces consecuencia de una organización injusta de la sociedad. Los

elementos que inciden en el rendimiento y que pueden distorsionar la selección, son: “[...] (i) el ambiente sociocultural en el cual el alumno ha crecido y vive (capital cultural); y (ii) el proceso educativo en el que participó (calidad de la escuela)” (García Huidobro 2000 en Silva-Laya 2012, 10).

Generalmente, en las políticas de acceso además coexisten elementos complejos, como la presión para ampliar la base de ingresos de la educación superior y desplazar parte de la carga financiera desde el Estado hacia los estudiantes, lo que va en detrimento de la equidad tanto como de la permanencia. Los gobiernos han respondido de diferentes maneras y el éxito muchas veces ha dependido de las condiciones socioeconómicas imperantes en cada país (Clifford *et al.* 2012), con lo cual el financiamiento estatal desempeña un papel preponderante en la comprensión de las dinámicas y diseños de políticas de acceso a la educación superior, sobre este tema se volverá más adelante.

Los principios referidos líneas arriba para el diseño de sus políticas toman forma ya sea favoreciendo el ingreso irrestricto o el ingreso selectivo. Respecto al ingreso irrestricto, el único país en la región que lo contempla es Argentina, producto de la gratuidad en la educación superior, ratificada mediante la conocida Ley Puiggrós de 2015. Asimismo, otro país en la región que signa la gratuidad, aunque con selectividad en el acceso, es Ecuador (la gratuidad es un objetivo contenido en la Constitución de 2007 y en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010).

Cabe apuntar que en ocasiones el ingreso irrestricto puede significar una presión a los sistemas, difícilmente sostenible debido a la infraestructura y capacidad instalada, así como a la imposibilidad de absorción de graduados por parte del mercado laboral. En efecto, el primero suele ser un criterio determinante que los gobiernos, como el ecuatoriano, a pesar de la gratuidad, asumen en el diseño de la política y en los arreglos institucionales. No obstante, estos problemas sistémicos y estructurales se traducen en obstáculos y dificultades individuales de los estudiantes (Poggi 2014).

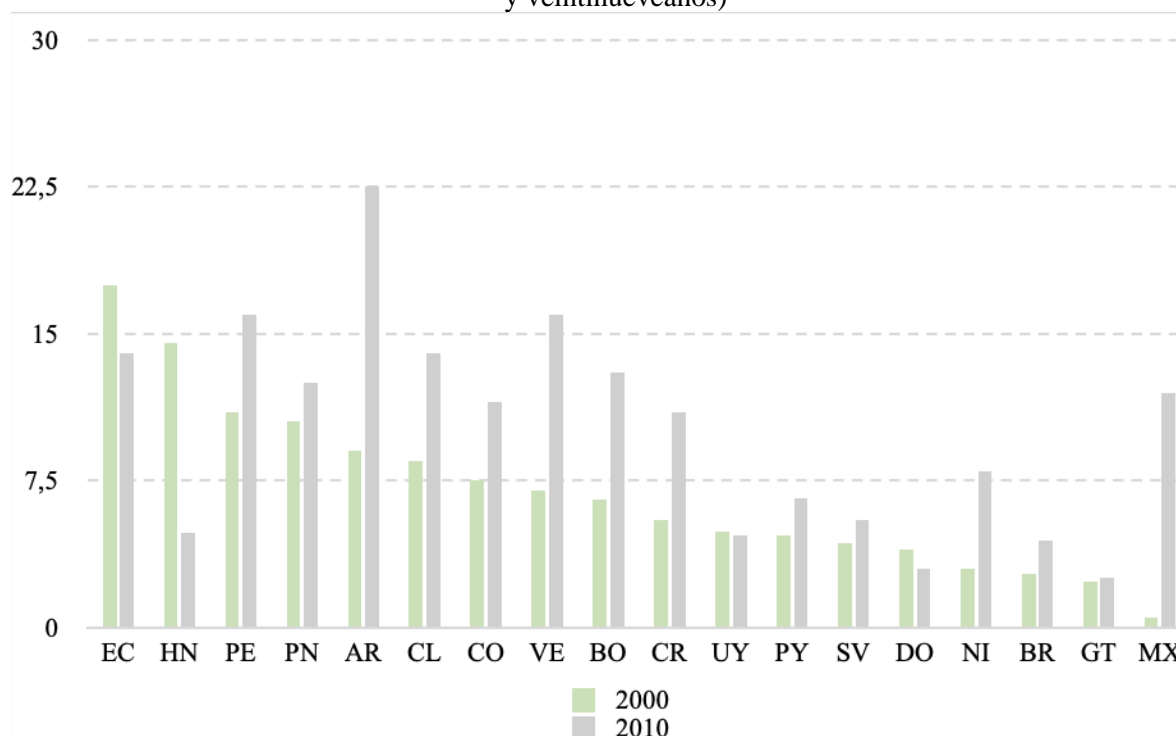
Debido al principio de justicia que subyace a las políticas democratizantes, el elemento de compensación de las desigualdades no solo se encuentra presente en el ingreso y la garantía de este, sino también en la permanencia dentro del sistema, tomando en cuenta las disparejas trayectorias educativas previas de quienes ingresan, sobre todo a una institución pública, con

lo cual el resultado de estas políticas es un elemento igual de importante en las políticas de acceso, pues hacen hincapié en el proceso educativo-formativo por el que deben transitar los jóvenes y sobre el que se puede generar garantías a la permanencia, tanto como a la culminación.

De ahí que resulta fundamental preguntarse si el ingreso irrestricto por sí solo aporta a mayor equidad y democratización de la educación superior, o si es igual de relevante el resultado de la política que se traduce en la capacidad de los sistemas para la retención y el egreso. En efecto, autores como Chiroleu, Rinesi, Ramírez entre otros, se han referido a ello como una materia pendiente, así como un cuello de botella para los gobiernos de la región. En Argentina, por ejemplo, “el alto porcentaje de abandono en los primeros años, y la tasa de egresados promedio en las universidades públicas, son una muestra del recorte de los efectos democratizadores de esta política” (Juarros 2006, 81).

La evidencia señala que, para el 2010, únicamente uno de cada diez jóvenes entre veinticinco y veintinueve años había completado el promedio de años –cinco– de educación superior, lo que implica un ligero aumento del 7% reportado en 2000 (ver fig. 1.4). Asimismo, la heterogeneidad de los sistemas regionales es determinante. Por ejemplo, en Argentina un 23% de población ha completado el nivel terciario, frente a República Dominicana con un 3%. En cuanto a la evolución de los sistemas, México ha elevado “en decenas de veces” la proporción de jóvenes *versus* Honduras, donde existió una disminución a la tercera parte en el mismo periodo considerado (Unesco 2013, 92).

Figura 1.4. Conclusión de la educación terciaria
(población entre veinticinco
y veintinueve años)



Fuente: Unesco 2013, 92.

Los esfuerzos en materia de eficiencia terminal han sido casi nulos en toda la región, únicamente Argentina y Costa Rica, entre 2009 y 2013, han incluido en sus agendas el diseño de estrategias en esta línea (Brunner y Villalobos 2014). Asimismo, para igual periodo algunos gobiernos focalizaron sus estrategias de equidad en medidas de tipo financiero o no financiero, como becas o créditos estudiantiles y fijación de cuotas; o medidas de discriminación positiva, respectivamente.

En general, las políticas en materia de acceso a la educación superior en la región han estado focalizadas en medidas indirectas de financiamiento a la población estudiantil, por medio de ayudas financieras y no financieras, descritas previamente. En este escenario, pocos países han mantenido o implementado medias más agresivas o de ruptura a la tendencia regional. De nuevo Argentina es el país que ha mantenido la gratuidad, que si bien en muchos gobiernos enfrentó ciertas restricciones y limitaciones –de financiamiento y/o de gestión de la gratuidad por medio de la implementación de exámenes de ingreso– a partir de 2015 volvió a promoverse a través del acceso irrestricto. Más recientemente, en las últimas dos décadas, Venezuela, Bolivia y Ecuador han emprendido acciones en la línea de la gratuidad, siendo

este último país el que consagra a nivel constitucional que la educación pública será gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive (Art. 28 de la Constitución de la República del Ecuador).

1. 3. Financiamiento a la educación superior

El financiamiento a los sistemas es un elemento fundamental que permite comprender, en gran medida, el desempeño de las políticas en cada uno de los países de la región.

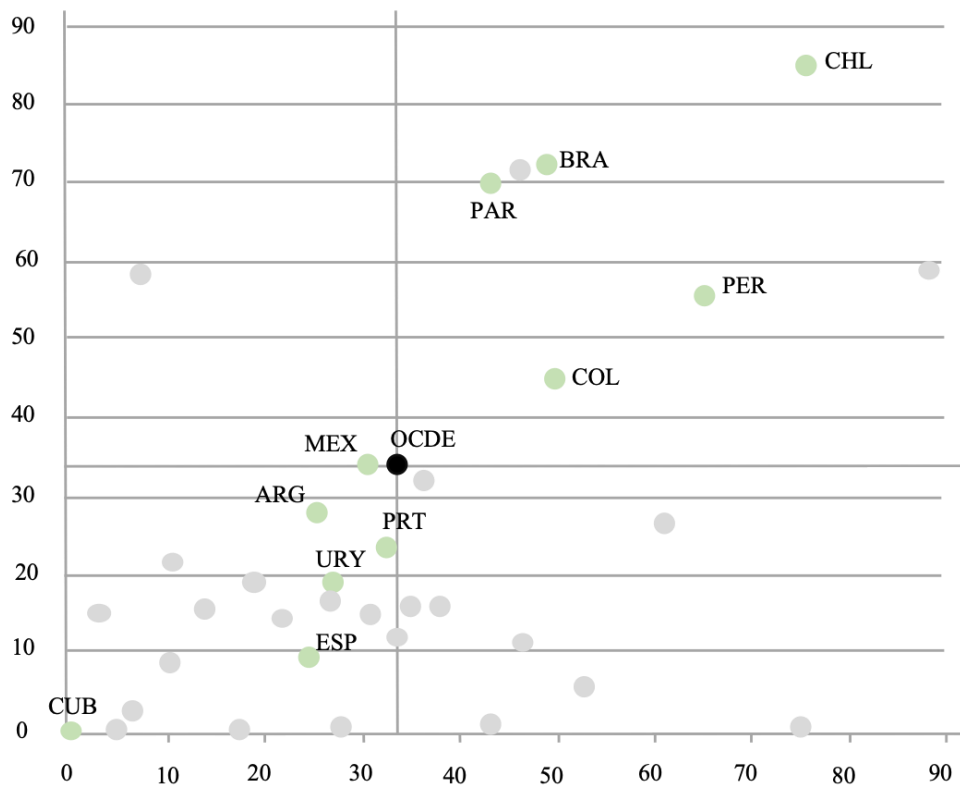
Generalmente las modalidades de financiamiento se corresponden con “requerimientos de regímenes mixtos de provisión y por tanto a una diversidad de fuentes de recursos y esquemas de costos compartidos” (Brunner y Villalobos 2014, 62).

En efecto, en la mayoría de países de la región, el origen del financiamiento es fundamentalmente público; no obstante, las medidas de financiamiento público coexisten con recursos privados que varían en función de la provisión privada y de los cobros de aranceles o no de las universidades estatales, a excepción de Chile, donde el mecanismo de financiamiento predominante es el privado. En cuanto a esquemas de costos compartidos –un quinto o más del gasto total es de origen privado–, estos imperan en países como Colombia, Costa Rica, Puerto Rico y República Dominicana (Brunner y Villalobos 2014).

La cuestión del financiamiento es relevante en la medida en que es un buen indicador de cómo opera la economía política de los sistemas de educación superior en la región (fig. 1.5). En efecto en escenarios de frágil institucionalización de políticas, el financiamiento desempeña un papel preponderante al establecer la dinámica e interacción entre los actores del sistema, así como también entre el Estado y el mercado, cuyos intereses y valores sobre la educación superior, sin duda, son de variada naturaleza.

Tales escenarios fundamentalmente condicionan los objetivos de política relacionados con el acceso a la educación superior pública, así como la gestión y la prestación misma del servicio educativo. En países como Chile, impera la visión de la educación superior como un bien transable que hace parte de las redes del comercio internacional en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Figura 1.5. Economía política de los sistemas nacionales de educación



Fuente: Brunner y Villalobos 2014, 35.

Por tanto, los valores que subyacen a la orientación de las políticas de acceso a la educación superior en la región, en gran medida se ponen en juego a partir de los esquemas de financiamiento nacionales y al papel que desempeña el Estado en la provisión del servicio, así como también a la conflictividad que suele generarse por las oscilaciones en los ciclos económicos y su consecuente incidencia en el gasto público.

No obstante, países como Argentina, a pesar de los elementos antes referidos, han mantenido a lo largo del tiempo y de los gobiernos de turno mecanismos de acceso gratuito, que a lo sumo han variado entre las categorías irrestricto y no irrestricto, y que siguen favoreciendo el acceso masivo a la educación pública. A esto cabe añadir que este asunto ha implicado un relacionamiento relativamente pacífico entre el gobierno y las instituciones públicas estatales (Brunner y Villalobos 2014).

1.4. Resultados de política (desempeño)

En términos generales, se puede aseverar que las políticas de acceso a la educación superior en la región han sido bastante dinámicas al promover medidas proequidad en materia de ingreso y conclusión de estudios. En efecto, siguiendo a Brunner y Villalobos (2014, 104), los objetivos que han regulado la acción pública sobre los sistemas de educación superior en la región entre 2009 y 2013 han puesto en relevancia la significación de expandir el acceso, lo que va de la mano del abandono paulatino de la noción de universidad de élite, hacia una de masas y finalmente a una de tipo universal, según lo planteado por Trow (1974).

Como ya se ha revisado, a lo largo de las últimas décadas ha habido cambios que evidencian una mejor distribución de la matrícula, sobretodo a partir de criterios territoriales: regiones, provincias y localidades (Rama 2005). Lo propio ha experimentado la población joven de los quintiles más pobres, como se observa en la tabla 1.1, en la cual se evidencia la relación entre la tasa de participación neta de jóvenes del 20% de hogares de mayores ingresos y la tasa de jóvenes del 20% de hogares con menores ingresos. Esta relación “representa una medida directa y simple del grado de desigualdad de la participación existente en un grupo de edad determinado” (Brunner y Villalobo 2014, 21).

Si bien la brecha de participación en la región, según quintiles extremos continúa siendo amplia, países como Argentina, Chile, México, Venezuela y Ecuador han experimentado avances importantes a lo largo de las tres décadas pasadas al acortar el índice de desigualdad. No obstante, si se desagrega esta información según tipo de educación, universitaria y técnica, se podría evidenciar que la tendencia selectiva continúa situando casi en su totalidad a la población con mejores condiciones socioeconómicas en la educación universitaria, y por otra parte en la educación técnica a la población más desventajada. Luego, la participación en el mercado laboral reproduce esta tendencia desigual basada en el tipo de calificación y por lo tanto nivel de remuneración.

En ese sentido, un estudio realizado por García de Fanelli y Jacinto (2010) demuestra que en el caso de Chile el nivel terciario en la matrícula de educación superior es altamente relevante y da cuenta de la equidad y la pertinencia en la formación de nivel terciario dado que la composición de la matrícula se da según el sector, sea público o privado. En este país la totalidad de la oferta se concentra en el sector privado, con lo cual en términos de equidad los estudiantes que se sienten atraídos a este tipo de oferta (de orientación técnica), por sus

características de corta duración, pertenecen a estratos socioeconómicos medio-bajo y bajo. Normalmente la mayoría de la oferta de los títulos de terciario del sector privado suele corresponder a carreras de servicios, por ejemplo, administración, comercio o a las tecnológicas de menor costo por alumno, informáticas o de diseño (García de Fanelli y Trombetta, 1996 y 2004; Castro 2004; González 2006; Díaz, J. 2008).

Tabla 1.1. América Latina: Índice 20/20 de desigualdad de la participación de los quintiles. Quintiles 1 y 5 en la educación terciaria (tasas netas, 1980-2010)

	Índice 20/20 de desigualdad			Participación 2010 (%)	
	1990	2000	2010	Quintil 5	Quintil 1
Argentina	5,33	5,98	2,67	53,1	19,9
Chile	13,76	8,30	2,90	61,6	21,2
México	8,65	5,37	2,91	43,8	15,0
Venezuela	2,45	4,56	3,13	52,8	16,9
Ecuador	4,37	8,87	3,17	49,3	15,6
Perú	-	7,88	4,67	55,1	11,9
Paraguay	16,39	19,05	5,86	45,7	7,8
Colombia	-	6,88	6,11	52,8	8,6
Nicaragua	7,28	54,56	6,61	27,2	4,1
Panamá	13,23	12,26	9,31	42,5	4,6
Honduras	12,76	16,35	9,38	30,2	3,2
Brasil	62,96	29,40	9,43	47,0	5,0
Costa Rica	5,67	11,10	10,30	51,2	5,0
Uruguay	12,01	15,84	13,31	55,9	4,2
El Salvador	16,98	15,08	16,38	39,3	2,4

Fuente: Brunner y Villalobos 2014, 20.

Asimismo, las estrategias de permanencia y culminación impulsadas por los gobiernos de la región han sido muy escasas, aunque vale señalar que la culminación ha sido más exitosa en el nivel terciario de formación técnica. Los resultados preliminares de algunas investigaciones (García de Fanelli y Jacinto, 2010) corroboran la relevancia del nivel terciario para el acceso de jóvenes cuyos estratos socioeconómicos son bajos. Este nivel de formación constituye una alternativa para quienes aspiran a continuar sus estudios y que no han logrado acceder a la universidad, ya sea porque no están “capacitados” para lograr atravesar el proceso de

selección (exámenes de ingreso) o porque no tienen capacidad financiera de afrontar costos de estudios universitarios.

Diversos estudios sobre el mercado laboral en la región evidencian que la brecha de ingresos no solo favorece a quienes han culminado con éxito su educación superior, sino que ha ido incrementándose en las últimas décadas, pues a esta población le brinda la posibilidad de acceder a empleos en condiciones favorables (sector formal) (Beccaria y Maurizio 2005; Carlston 2002; Gasparini 2007; Llamas 2003).

Al respecto, en relación con la expansión horizontal (Dirié 2009) de los sistemas de educación superior,¹ diversos países han implementado políticas de becas, cuotas de ingreso, medidas de acción afirmativa, todas con el objetivo de promover el acceso de población desventajada social, cultural y económicamente, lo cual muchas veces ha ido de la mano de la regionalización y desconcentración de la oferta educativa con enfoques interculturales. Brasil y Bolivia son un ejemplo de ello.

A pesar de esto, se puede inferir, tomando en cuenta la escasez de información específica, que las altas tasas de abandono guardan mucha relación con la posibilidad efectiva de la población estudiantil para mantenerse y culminar con éxito sus estudios universitarios. Si se toma en cuenta la desigualdad en el acceso, considerando la tasa neta de escolarización según origen socioeconómico,² al diferenciar el nivel terciario de formación, un estudio que analiza esta realidad en cuatro países, a saber, Argentina, Bolivia, Chile y México (García de Fanelli y Jacinto 2010), al comparar la equidad en el acceso entre nivel terciario y universitario, encuentra que la cobertura es más igualitaria en el primero que en el segundo. Esta información, a pesar de que analiza pocos casos, indirectamente nos estaría permitiendo acercarnos a lo que bien podría ser una tendencia regional.

En ese sentido, el mismo estudio señala que entre el 30% y 50% –variable según los países señalados– de los jóvenes que logran concluir sus estudios de nivel medio acceden al nivel

¹ Criterio de desconcentración de las instituciones que dejan de ubicarse en capitales y otros centros urbanos importantes para establecerse en zonas y ciudades no principales, ya sea con la creación de nuevas instituciones, o con la apertura de sedes. La diversificación horizontal de la oferta se torna mayor tomando en cuenta la expansión en la última década de la educación a distancia (Dirié, 2009).

² Para analizar más claramente este fenómeno, García de Fanelli y Jacinto (2010, 67) construyeron, en su estudio para los niveles terciario y universitario, un indicador que calcula el cociente entre las tasas netas de escolarización de los jóvenes de origen socioeconómico alto y bajo.

superior. Asimismo, la mitad de los estudiantes del nivel universitario proviene de hogares con ingresos medios-altos. Por su parte, los jóvenes que se ubican en un nivel terciario en igual situación son apenas 10% o 25% del total, dependiendo del país analizado. Finalmente, quienes corresponden al nivel terciario son quienes mayor probabilidad de graduarse tienen, que los que pertenecen al nivel universitario (García de Fanelli 2006; García de Fanelli y Jacinto 2010).

Alrededor de estas cuestiones un número importante de investigaciones han puesto especial atención en evidenciar problemáticas afines a políticas de ampliación del acceso, pero sobre todo en aquellas orientadas a garantizar la permanencia y egreso de la población históricamente excluida de la educación superior (Aponte-Hernández 2008; Chiroleu 2009a, 2009b; Kessler 2014; SITEAL 2005).

En efecto, la educación se construye como una de las áreas donde es muy clara la tensión entre persistencia de desigualdades y expansión o, dicho de otra manera, que el aumento de la matrícula global supone un acceso diferencial, permanencia y graduación de los sectores sociales a los distintos niveles del sistema y también un acceso diferencial al conocimiento (Suasnábar y Rovelli 2016).

Finalmente, la información referida muestra que las estrategias empleadas en la región a fin de mejorar tanto la equidad en el acceso como la finalización exitosa de la formación superior, universitaria y terciaria, en especial en materia de permanencia y egreso, no han tenido los efectos esperados, a pesar de lo cual se han sostenido como grandes conquistas históricas, particularmente en el caso argentino. Cabe entonces preguntarse, ¿por qué se han mantenido, y muchas veces institucionalizado, políticas de esquemas democratizadores, cuando no obtienen necesariamente los resultados deseados?

Esta investigación asume elementos analíticos desde el diseño de política en un marco neoinstitucional, a fin de indagar y explicar en qué condiciones se estabiliza e institucionaliza la política de gratuidad en la educación superior pública.

Con base en lo referido, la hipótesis de este trabajo establece que, en entornos de reformas políticas, el consenso estratégico-ideológico entre los actores con poder de veto, donde las ideas se comparten como adecuadas, así como el poder relativo de los actores de oposición

cristalizan en arreglos institucionales que configuran condiciones para la institucionalización de la política pública; inclusive, a pesar de factores como la alternancia ideológica de los gobiernos o los resultados de política (en términos de desempeño o efectividad), el contenido o “tipo” de política (redistributiva y con réditos político-electorales) se reconoce como incentivo adicional a favor de la institucionalización.

Capítulo 2

El marco analítico del diseño de políticas

2.1. Implicaciones

Lecours (2005) señala que existen diferentes maneras de llevar a cabo el análisis institucional, y todas ellas aportan su propia visión para el estudio de la política. Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) plantearon dos cuestiones fundamentales que requieren ser caracterizadas y diferenciadas a partir de las variantes (neo)institucionales: ¿cómo construir una relación entre instituciones y comportamiento?; y ¿cómo explicar el proceso por el cual las instituciones se originan o cambian? Con el objetivo de abordar estas interrogantes de forma sistemática, estos autores plantean que los enfoques neoinstitucionalistas –histórico, sociológico y de la elección racional– dejen de desarrollarse por separado, y que más bien su riqueza interpretativa se fortalezca en su intercambio, con la finalidad de que se genere un cuerpo explicativo más amplio.

En ese sentido, se asume a las políticas públicas como variables dependientes, en las que los elementos centrales del análisis se juegan alrededor del papel de las instituciones, tanto como de los actores que movilizan ideas en un entorno/contexto institucional y político dado. En efecto, los institucionalistas normalmente asumen que las instituciones existentes y emergentes en un momento dado se superponen y recombinan de maneras dependientes del contexto. Asimismo, reconocen que las convenciones informales pueden ser tan vinculantes como las constituciones formales, con lo cual pueden ser particularmente resistentes al cambio.

El campo de la ciencia política a lo largo de toda la última década del sigloXX estuvo moldeado por variadas discusiones acerca de la relevancia de las instituciones y su papel en el ejercicio del poder y la definición de políticas. Es así como nace el *nuevo institucionalismo* o *neoinstitucionalismo*. Si algo se rescata de esta nueva ola institucional es que se orienta a la explicación y construcción explícita de teorías de rango medio, superando la visión normativa que le antecedió.

En los términos de Lowndes y Roberts (2013), se lo entiende como un cuerpo “vivo” de la teoría que continúa evolucionando, que ha avanzado en el presente siglo de manera importante hacia su consolidación y convergencia, fundamentalmente porque se pueden

observar patrones similares de conducta en los estudios institucionalistas. Dicha consolidación puede observarse en torno a una serie de conceptos básicos –reglas, prácticas, narrativas, cambio–, que en la actualidad constituyen los fundamentos propios del institucionalismo.

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

De todas formas, para comprender cómo funciona una institución política es deseable que esta se ubique dentro de su contexto institucional más amplio –o “configuración”, en términos de Ostrom–, y estudiar sus vínculos bidireccionales con otras instituciones políticas y no políticas. Luego, la comprensión de la dinámica institucional requiere una apreciación del carácter mutuamente constitutivo de los agentes y las instituciones. Para cualquier institución política particular, los efectos contingentes surgen de la interacción contextual específica con otras instituciones y con actores en su entorno que movilizan ciertas ideas (Peters 2005; 2018 a y b).

La influencia de las ideas en la llamada “tercera ola” del neoinstitucionalismo (Lowndes y Roberts 2013), resulta fundamental para avanzar en las explicaciones del cambio de políticas. Más allá de los enfoques desarrollados para atender a esta problemática –entiéndase corrientes múltiples, equilibrio puntuado, marco de las coaliciones promotoras–, la inclusión de las ideas movilizadas por los actores, como parte del mecanismo explicativo del cambio o la estabilidad de política, implica importantes compromisos analíticos e investigativos.

Si bien la investigación neoinstitucionalista comenzó por explicar la homogeneidad y convergencia de estructuras y prácticas en organizaciones públicas, así como privadas, en los países industrializados occidentales los estudios contemporáneos proponen que la institucionalización ocurre a nivel sectorial más que a nivel organizacional (Powell y DiMaggio 1991).

Esto implicó entonces reconocer que había “algo” más que se movía a través del tiempo y el espacio, esto es el rol de las ideas (Campbell 2004; Czarniawska-Joerges 1996). A este respecto, John Campbell (2004) señaló que los institucionalistas han sido criticados por no incorporar suficientemente las ideas en su análisis de los procesos de decisión y el cambio, por lo que los estudios contemporáneos enfatizan sobre las ideas en interacción con las instituciones, sus efectos en la sociedad, y cómo evolucionan y se plasman en políticas concretas. A partir de ello, se pueden elaborar explicaciones sobre cómo se configuran trayectorias de política en asociación con los actores y sus ideas.

Partiendo de los elementos señalados, el diseño de políticas, permitiría dar respuesta a la asociación e interacción antes referida, fundamentalmente debido a que busca explicar o interpretar las interacciones entre los actores, el contexto y los instrumentos de política a través de un modelo de causalidad, evaluación e intervención (Linder y Peters 1984; Peters 2015; 2018; Fontaine, Narváez y Fuentes 2018; Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

En estricto sentido, en consonancia con la primera sección de este capítulo, desde una postura realista crítica lo que se espera al asumir el diseño de políticas como marco analítico es que provea un horizonte en el cual la configuración de teorías de rango medio permita mejorar la comprensión sobre la relación entre actores e instrumentos en un entorno de política (Linder y Peters 1987; 1989; 1991), asumiendo de esta forma que la causalidad es una explicación disposicional sobre cómo un resultado de política (la institucionalización) es producido por una configuración de condiciones INUS (Insufficient but Non-redundant parts of Unnecessary but Sufficient [INUS]), en las que las ideas de los actores, los instrumentos que seleccionan y los arreglos institucionales interaccionan sistémica e indistintamente y se conciben como fuerzas causales.

Para la explicación se entiende 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 al entorno cambiante donde se desenvuelven.

Con respecto a la agencia, analíticamente es muy importante considerarla con más cuidado en el proceso de diseño (Peters 2018 b y c). Concretamente se trata de comprender la forma en

que una gama de actores involucrados en el proceso interactúan para generar diseños específicos (Halligan 1995; Craft y Howlett 2012). Además, autores como Considine, Alexander y Lewis (2014) plantean que los diseños generados a través de diversos procesos que involucran a diferentes actores configuran en sí una agenda de investigación importante para los nuevos estudios sobre diseño de políticas.

2.2. Evolución del diseño de políticas

El diseño de políticas supera la visión del *ciclo de la política* que, por un lado, al concebirse como modelo secuencial, impide el estudio del “papel de las ideas –en particular de las ideas que comprenden los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas– en la evolución de las políticas” (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 9). Asimismo, en cierta medida, impide concebir elementos sustanciales de la política, como por ejemplo el número y el tipo de actores relevantes involucrados en el proceso, tanto como sus motivaciones; la dinámica en la que se producen los procesos de desarrollo de las políticas y la posible existencia de patrones básicos de desarrollo en diferentes áreas, sectores o jurisdicciones (Sabatier 1991; Howlett y Giest 2013).

Autores como Jann y Wegrich (2007), afines a la propuesta de diseño de políticas, consideran que el modelo de etapas no permite elaborar explicaciones causales que indaguen los complejos procesos de políticas, a pesar de que los primeros antecedentes del diseño de política sí se puedan ubicar en los estudios de Harold Laswell (1951), concretamente en el sentido en que enfatizó sobre la importancia de integrar aspectos de la formulación y la aplicación de políticas a partir de la comprensión de la diversidad de instrumentos disponibles para que los políticos puedan entender porqué se toman (mejores) decisiones. Esta última fue una de las preocupaciones centrales del trabajo de Laswell.

Sin embargo, en la década de 1970 se puede plantear el origen de los modernos estudios de diseño. Siempre en la línea de conocer o buscar la eficacia de las políticas, estos trabajos evaluaron el impacto del empleo de ciertas herramientas en las políticas tributarias y de subsidios (Mayntz 1983; Woodside 1986; Sterner 2003). Hacia 1980 y 1990, autores como Lester Salamon, Patricia Ingraham, John Dryzek, Hans Bressers, Helen Ingram y Anne Schneider, Stephen B. Linder y Guy Peters, Renate Mayntz, Christopher Hood y Eugene Bardach fueron los principales en producir mucha literatura alrededor del tema en cuestión.

En ese sentido, esta nueva ola de producción planteaba superar la noción de la política entendida a partir de problemas, temas, áreas o campos, para más bien abordarla desde los instrumentos seleccionados para su implementación, entendida esta última como técnicas de intervención social (Salamon 1981). Esta generación del diseño retoma la preocupación de Laswell, en el sentido de cómo hacer políticas que produzcan resultados deseados (Mayntz 1983; Linder y Peters 1984) para articular así a los procesos de decisión para comprender cómo dan forma al conjunto de instrumentos que luego de su implementación pueden fallar o tener éxito, y a partir de lo cual analizar los actores involucrados (estatales y no estatales) con capacidad de incidencia sobre la política, sus preferencias sobre el diseño de política y su papel en la toma de decisiones según lo definido por las reglas e instituciones respectivas.

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 nivel de gobierno y agencia es responsable de implementar la política en cuestión (por ejemplo, DeLeon 1988; Howlett y Rayner 2007; Howlett 2009; Howlett, McConnell y Perl 2015; Capano, Regini y Turri 2016; Chindarkar, Howlett y Ramesh 2017).

Para efectos de este estudio, el énfasis está en cómo logra mantenerse el contenido de la política a partir de los respectivos arreglos institucionales generados. Se considera que esto se debe concretamente a que las ideas, como valores compartidos alrededor del contenido de política, adquieren legitimidad en dos vías, tanto en el entorno político, como en el conjunto ampliado de la sociedad. En ese sentido, la legitimidad se encontraría mediada por el tipo de política, en la línea de la tipología de Lowi (1972).

Ahora bien, en cuanto a los ajustes incrementales de la política o inclusive la posibilidad de rediseño de esta, siguiendo a Pierson (1993), esto depende de si la retroalimentación es positiva o negativa. Se espera que la retroalimentación positiva preserve el *status quo*, mientras que la retroalimentación negativa probablemente desencadene intentos de rediseñar las políticas. Las retroalimentaciones de las políticas pueden, en principio, estimular o reforzar el aprendizaje de políticas (Van der Knaap 1995), lo que a su vez depende en gran medida de la voluntad y la capacidad de aprender de los actores políticos.

La evolución de los estudios sobre el diseño finalmente ha decantado en el rescate del análisis basado en los instrumentos de política y en la combinación de estos. En ese sentido, se espera “la construcción de un inventario de capacidades potenciales y recursos públicos que pueden ser pertinentes en cualquier situación de resolución de problemas” (Anderson en Howlett 2014, 7).

De esta forma, es importante especificar qué tipos de instrumentos son los más adecuados para guardar coherencia con los objetivos de política que se planteen, su selección y la mezcla o *mix* de estos, lo cual determina entonces el tipo de diseño (Howlett y Rayner 2007). En consecuencia, una política fallaría por dos razones: si se crean objetivos sin los instrumentos adecuados; y si se crean los medios, sin una adecuada discusión de los objetivos (Hernández 2016).

Asimismo, ciertas combinaciones y calibraciones de instrumentos pueden generar respuestas en contraposición con los objetivos de la política; y otras pueden proporcionar un refuerzo o complementar un acuerdo. El proceso de diseño y selección de instrumentos se complejiza debido a que algunos de los elementos de las políticas públicas, más que otros, siguen siendo más susceptibles a una cuidadosa reflexión y a la manipulación deliberada del gobierno.

Comprender cómo las opciones de instrumentos se limitan por otro tipo de variables es muy relevante al momento de tomar las decisiones correctas de diseño de política en contextos de formulación. En esa línea, existen tres niveles de abstracción con respecto al diseño de políticas. En el nivel macro se ubican los acuerdos de gobernanza basados en la determinación de los objetivos políticos y en las preferencias generales de implementación; en el nivel meso se encuentran la lógica del régimen y la capacidad política para determinar los objetivos y mecanismos; y, finalmente, está el nivel micro, que responde a la selección del *mix* de instrumentos técnicos que se encuentran condicionados por los niveles superiores (Howlett 2009, 76-84).

Algo que además tiene efectos profundos en el proceso de formulación es la forma que toman las ideas, sobretudo a nivel de los objetivos de política, pues estos se fundamentan en principios ético-filosóficos, lógicas causales y constructos sociológicos (Goldstein y Keohane 1993; Campbell 1998). Por lo tanto, en los estudios sobre diseño de política se vuelve imperativo analizar los orígenes, así como las consecuencias de las ideas asumidas por

quienes toman las decisiones, y de forma complementaria pero no menos importante, el contexto y las restricciones que pueden generarse a propósito de este (Lejano y Shankar 2013).

Asimismo, Christensen, Laegreid y Wise (2002) plantean que el rango de maniobra de los diseñadores de políticas para plantear nuevos diseños se encuentra mediado por las características del conglomerado político, de los factores contextuales existentes, así como por factores histórico-institucionales. Todo ello configura las preferencias de los actores, así como sus acciones instrumentales y esfuerzos intencionales para implementar reformas o ajustes incrementales y cambios institucionales variados que, nuevamente, dependerán del entorno político.

2.3. Agencia, arreglos institucionales y el entorno de política

A pesar de la tercera ola del neoinstitucionalismo (Lowdnes y Roberts 2013), en la que la atención se dirige a teorías generativas, que conciben las instituciones como específicas al contexto y muy contingentes, tal diversidad no sería, sin embargo, absoluta y estaría delimitada por los factores de tiempo, espacio, agencia y poder.

La política comparada considera el diseño de políticas como el resultado de los arreglos institucionales y las preferencias de los actores individuales. En efecto, la literatura sobre los jugadores con veto (Tsebelis 2002) ha demostrado que en el resultado del proceso de diseño de políticas influye mucho el tipo de actores que participan en la toma de decisiones, así como sus preferencias políticas, pues estas se derivan, por ejemplo, de las ideologías de los partidos políticos que forman el gobierno, ya sea por partidos de izquierda, que generalmente tienden a mostrar una mayor propensión a intervenir en la economía, mientras que los partidos de derecha están más a favor de las medidas voluntarias (Tosun y Workman 2018).

A manera de ejemplo, en los sistemas parlamentarios en Europa, los partidos políticos a menudo necesitan formar gobiernos de coalición consistentes en dos o más partidos políticos. Allí la ideología de no solo un partido es probable que determine la selección de herramientas o instrumentos de política, sino también las ideologías de varias partes y la forma en que llegan a acuerdos. Dependiendo de la dinámica de la toma de decisiones dentro de los gobiernos de coalición, el diseño de políticas podría ser débil, debido a la necesidad de llegar a una solución de compromiso, y el diseño puede resultar de buena calidad porque los

partidos políticos en el gobierno necesitan convencerse mutuamente y participar en un análisis de las opciones de política existentes, lo que luego conduce a la selección de la alternativa que aparentemente podría ser más prometedora en términos electorales inclusive.

Ahora bien, desde una postura institucionalista de tercera fase, que implica mantener juntos en el mismo espacio analítico las acciones estratégicas e interacciones de actores individuales y corporativos, y los efectos habilitantes, restrictivos y de configuración de estructuras institucionales (variables) y formas institucionalizadas, se considera que la agencia está limitada por las instituciones, aunque a la vez es constitutiva de ellas (Lowndes y Roberts 2013, 138).

La agencia puede ser entendida a partir de dos capacidades: la de actuar, facilitada o no por las configuraciones institucionales; y la de imponer la voluntad propia, sea sobre otros actores o sobre el contexto. A la dinámica que adquiere la agencia subyacen arreglos institucionales caracterizados, primeramente, por estar insertos en un entorno político y por gozar del reconocimiento entre los actores que influyen la política, así como por producir efectos colectivos y ser susceptibles de descripción y explicación.

Por otro lado, los actores se encuentran comprometidos a lo que Lowndes y Roberts han denominado una relación dialéctica con las instituciones, entendida como una interacción en la que estos intentan emparejar “las demandas motivacionales mixtas contemporáneas”, y las instituciones, que contienen legados de diferentes “demandas motivacionales del pasado” (2013, 13).

Lejos de las perspectivas que limitan el rol de los actores a los momentos “fundacionales”, para Lowndes y Roberts (2013), los actores operan continuamente como emprendedores creativos que interpretan las reglas, las adaptan e inclusive resisten su control; con lo cual, la aparente estabilidad de las instituciones a lo largo del tiempo tiende a ser el resultado de constantes procesos de mantenimiento institucional que reflejan las cambiantes relaciones de poder, así como una cierta disputa de posición respecto de las ideas y los valores.

Las ideas son los equivalentes funcionales de la lógica de lo adecuado, y en ese sentido, establecerían los límites de las acciones aceptables de un gobierno (Peters 2005; 2018a), en su relación con actores no estatales que tienen capacidad de incidencia en el área de política. Por

lo que, a menos que existan nuevas ideas y estas sean de alguna manera congruentes con las reglas, prácticas y narrativas existentes, es poco probable que sean defendidas de inicio, y en el caso de ocurrir así, el Estado y otros actores poderosos resistirían con fuerza (Lowndes y Roberts 2013, 65). Sin embargo, en un primer momento estos mismos actores estratégicamente considerarán que los costos de cambiar a una alternativa no claramente plausible tienden a aumentar, aunque si existe un consenso sobre la necesidad de cambio el costo es menor (Tsebelis 2002; Steinmo y Thelen 1992; Peters 2005).

Tanto el contexto político, como el de las instituciones son características que configuran probabilidades de cambio institucional. En relación con las características de las instituciones, se trata de la discreción en la aplicación de las reglas, y sobre el contexto político, se refiere a los cambios en el equilibrio de poder, en donde el éxito de los intentos de cambio gradual de una institución dependerá en gran medida de la fuerza de los poderes de bloqueo de sus defensores (Mahoney y Thelen 2010, 10), lo cual tiene mucho que ver con las posibilidades de veto fuertes y débiles.

En efecto, las diversas lógicas, instrumental y/o política que guían a los actores dan forma a las demandas sobre el curso de acción de una política, y esto al tipo de agencia que se establece en un marco institucional dado. Vale señalar que, en términos de Mahoney (2000), las instituciones, por encima de todo, se conciben como instrumentos distribucionales cargados de implicaciones de poder, pues dicha distribución va dirigida a tipos particulares de actores (Van der Heijden 2010).

En algunos casos, el poder de un grupo —o coalición en términos de Sabatier (1991)— en relación con otro puede ser tan grande, que los actores dominantes tienen capacidad de diseñar instituciones que se correspondan “estrechamente” con sus preferencias institucionales. No obstante, los resultados institucionales no necesariamente reflejan los objetivos de ningún grupo en particular; en efecto podrían ser el resultado involuntario del conflicto entre grupos o el resultado de “compromisos ambiguos” entre los actores que pueden coordinarse en los medios institucionales, incluso si difieren en los objetivos sustantivos (Mahoney 2000). Este elemento es central dado que el interés adquirido por la agencia, como ya se ha dicho, siempre se encuentra mediado por el contexto institucional, pero a su vez por la capacidad de veto de los actores para cambiar el *status quo*, sea de manera profunda o incremental.

Aquellos actores que se benefician de acuerdos existentes pueden tener una preferencia objetiva por la continuidad, aunque para garantizarla se requiere una movilización constante de apoyo político y, a menudo, esfuerzos activos para resolver las ambigüedades institucionales a su favor (Thelen 2004). Además, la racionalidad limitada en la elaboración de normas, las suposiciones implícitas sobre el significado de las reglas, la dificultad para aplicar las reglas y el hecho de que los encargados de aplicar las normas no son quienes diseñan las reglas son las semillas del cambio institucional.¹

Por otro lado, las posibilidades de veto de los actores que sostienen el *status quo* se consideran como posibles factores de cambio institucional. Mientras más fuertes sean dichas posibilidades, menos agentes de cambio tienen que realizar ajustes importantes en una institución. En efecto, una forma de aproximación a esta interacción entre instituciones y actores desde el propósito más bien de explicar el cambio institucional, plantea la relación con dos continuos analíticos: el ritmo de cambio y el equilibrio entre estructura y agencia (ver más en Lowndes y Roberts 2013, 117).

Interesa en particular para este estudio la relevancia de la agencia en la estructura, dado que al traer “de vuelta” al actor, los cambios pueden caracterizarse por ser de tipo incremental, como lo evidencian Schneiberg y Lounsbury (2008), quienes estudiaron la incidencia de los movimientos sociales en los cambios institucionales con la finalidad de explicar cómo los grupos convergen para hacer reclamos a favor o en contra de ciertas prácticas o actores, con el fin de crear o resistir nuevos arreglos institucionales o transformar los existentes, señalando que el énfasis no está en cómo las instituciones y los actores responden a los cambios que los rodean, sino más bien en cómo la lucha por la ascendencia entre los grupos de actores conduce a cambios intencionales e involuntarios en los procesos y efectos institucionales.

En el citado estudio claramente existe una inclinación hacia la agencia, en particular debido a la persistencia de sus actores en el intento de producir cambios, destacando “la acción deliberada o estratégica y la movilización en torno a las alternativas”, pero en un contexto donde no es posible asumir suficiente capacidad o reflexividad por parte de los movimientos sociales para garantizar que la agencia se traduzca en un cambio institucional (Schneiberg y Lounsbury 2008, 649).

¹ En el trabajo de Mahoney y Thelen (2010), una institución se define por un alto o bajo nivel de discreción en la interpretación o la aplicación de reglas, o ambas.

De ahí que, el cambio, si llegase a ocurrir, transita entre la combinación de actores y su interacción con los procesos institucionales. Dado que estos elementos son centrales en la explicación, hace falta comprender dos cuestiones centrales: primeramente, que las instituciones, más allá de distribuir recursos de poder y delinear las estrategias, condicionan el modo en que los distintos grupos definen sus intereses y estrategias políticas (Steinmo y Thelen 1992; Dowding y King 1995), condicionando así las preferencias de los actores (Rothstein 2001; Hall y Taylor 1996) y configurando acuerdos intertemporales entre actores de veto.

Por otra parte, las instituciones en efecto se encuentran cargadas de tensiones, en el sentido en que inevitablemente plantean a los actores consideraciones de recursos y obvias consecuencias distributivas, por lo que cualquier conjunto dado de reglas o expectativas –formales o informales– sobre la acción de distribución tendrá implicaciones desiguales en la asignación de recursos, como ya se ha señalado previamente. En otras palabras, es relevante considerar la distribución de los beneficios de una política pública dada, sobre todo cuando compensar a los perdedores posteriormente no resulta una tarea fácil (Franco y Scartascini 2014, 4).

Abordar la discusión desde estos términos permite comprender las distintas interacciones entre actores en entornos institucionales que pueden ser resistentes, y frente a ello, los mecanismos y las estrategias que estos privilegian ya sea para llevar a cabo un cambio, como para mantener el *status quo*. Para ello, es importante delinear los tipos de actores, así como los modos de interacción.

2.4. Tipos de actores

De forma contraria al planteamiento del individualismo metodológico, se asume que los individuos actúan regularmente en nombre y en interés de otra persona, grupo u organización con el propósito de crear un producto conjunto o lograr un objetivo común. Al respecto, Scharpf (1997) los clasifica en actores colectivos y actores corporativos. Los primeros se caracterizan por depender y guiarse por las preferencias de sus miembros, en las que la acción no está guiada por la elección autónoma correspondiente a las preferencias del actor colectivo, sino que depende de las preferencias individuales de sus miembros. A partir de estas

características, Scharpf (1997) definió una taxonomía de tres tipos de actores colectivos: “coaliciones”, “movimientos”, “asociaciones”.²

Los actores corporativos, por otra parte, tienen un alto grado de autonomía de los beneficiarios finales de su acción, y sus actividades suelen ser llevadas a cabo por miembros de individuos con preferencias neutralizadas a través de contratos de trabajo. Son típicamente organizaciones de arriba hacia abajo, bajo el control de un liderazgo jerárquico que representa a los beneficiarios. Si llegan a tener miembros, en un sentido formal, estos no participan activamente en la definición del curso de acción de los actores corporativos, sino que lo máximo a lo que pueden aspirar es a seleccionar y reemplazar líderes. De cualquier forma, las opciones de estrategia están desacopladas de las preferencias de los miembros; y, además, se supone que están desconectadas de las preferencias privadas del personal burocrático que participa en la elección de los cursos de acción y que debe implementarlos.

2.5. Modos y componentes de la interacción*

El institucionalismo centrado en el actor ha propuesto, a diferencia de la teoría de juegos, que entre los actores pueden desarrollarse una variedad de modos de interacción. Entre ellos está el juego no cooperativo, en el que los actores no negocian o no llegan a un acuerdo sobre las estrategias; el juego cooperativo, donde las estrategias se eligen por acuerdo negociado; el juego de votación, en el cual las estrategias están determinadas por la regla de la mayoría; y el juego jerárquico, cuando las estrategias de uno o más actores pueden determinarse por la elección unilateral de otro actor.

² *Coaliciones*: son arreglos semipermanentes entre actores que persiguen propósitos separados, pero en general, convergentes o compatibles. Utilizan sus recursos de acción separados en estrategias coordinadas de común acuerdo y orientadas a la utilidad individual (al mismo tiempo) de cada uno de los actores que participan.

Movimientos: dependen de la cooperación voluntaria de sus miembros, al igual que las coaliciones, pero se diferencian en dos aspectos importantes. En primer lugar, su membresía es tan grande y dispersa que la coordinación por acuerdo negociado o por votación puede ser imposible en la práctica. En segundo orden, sus miembros comparten un compromiso moral o ideológico con un objetivo colectivo que puede perseguirse incluso con grandes sacrificios por parte de los miembros individuales. Sin embargo, al igual que en las coaliciones, no existe una estructura de liderazgo institucionalizada y los recursos de acción críticos permanecen bajo control individual.

Asociaciones: manejan los recursos de acción crítica de manera colectiva y las elecciones se toman guiadas por las preferencias definidas a nivel de actor colectivo. Su membresía puede ser voluntaria u obligatoria, a diferencia de las anteriores. Se definen como organizaciones de abajo hacia arriba, destinadas a satisfacer las preferencias de sus miembros, por lo que se suponen procesos de rendición de cuentas directos e indirectos y se espera que las preferencias de los miembros anulen las preferencias de los líderes (Scharpf 1997, 130-140).

* Orientaciones cognitivas y preferencias –intereses, orientaciones normativas a roles, identidad, orientaciones de interacciones.

La mayor dificultad de las explicaciones centradas en actores es que en el fondo deben sustentarse en explicaciones intencionales basadas en subjetividades. La reconstrucción de estas subjetividades suele realizarse a través de inferencias derivadas de los cursos de acción elegidos; lo que se conoce como “preferencias develadas”. Por otra parte, las investigaciones retrospectivas pueden reconstruir las orientaciones a través de documentos o de una serie de entrevistas a los participantes de un proceso o una política determinada. Independientemente de la forma privilegiada para reconstruir las subjetividades, de lo que no cabe dudas es que resulta una tarea extremadamente difícil y laboriosa en la investigación empírica, por lo que lo más útil puede ser utilizar suposiciones simplificadoras y que estas estén, generalmente, basadas en instituciones. Siguiendo a Scharpf (1997), existen dos suposiciones que son útiles para ello: las orientaciones cognitivas y las preferencias.

Respecto a las orientaciones cognitivas, la propuesta institucionalista centrada en el actor parte de la hipótesis de que las percepciones de los actores sobre los hechos directamente observables son empíricamente correctas, y que sus valoraciones sobre lo que no se puede observar y sobre los vínculos causales son formadas por las teorías que prevalecen en un momento y entorno institucional particular. Con ello se espera que las combinaciones específicas de conocimiento e ignorancia tiendan a compartirse entre actores en las interacciones institucionalizadas y que, por la misma razón, sean accesibles a los investigadores. Por otra parte, es de gran interés evidenciar cómo las percepciones se apartan del mejor conocimiento disponible, y determinar en qué medida se perciben correctamente los cursos de acción disponibles, sus resultados probables y sus impactos en las preferencias respectivas.

Las preferencias son una suposición simplificadora diferente, principalmente porque el término se asocia a significados complejos y diversos. En este sentido, el concepto ha sido desagregado en cuatro componentes más simples: intereses, orientaciones normativas, identidades y orientaciones de interacción. La idea de esta modulación es especificar por separado todos los componentes que pueden incidir en la formación de preferencias y poder determinar su potencial relevancia en un caso dado.

El componente “interés propio” es útil para describir la preferencia básica de los actores por la autoconservación, la autonomía y el crecimiento; y que dependen del entorno institucional dentro del cual operan los actores colectivos y cooperativos. El segundo componente, “las

orientaciones normativas de roles”, se puede definir de manera casi objetiva en relación con las expectativas normativas dirigidas a los ocupantes de los puestos dados. El tercer componente, relacionado con la formación de “identidades específicas”, se deriva de los dos anteriores en el sentido de que el hecho de que los actores definan intereses y normas específicas para sí mismos les posibilita construir una identidad que simplificará sus propias elecciones y reducirá la incertidumbre para otros actores. El último componente, relacionado con las “orientaciones de interacción”, es útil para determinar las respuestas más frecuentes (no exhaustivas) de los actores. Estas respuestas son: individualismo, solidaridad, competencia, altruismo y hostilidad.

2.6. Mecanismos para la cooperación entre actores

En contextos donde las reglas formales se encuentran altamente institucionalizadas, países desarrollados especialmente, se esperaría que el proceso de formulación de políticas y su negociación se realice en ambientes sin conflictividad y de consenso. Lo contrario aplicaría para países donde las democracias se encuentran en desarrollo (Persson y Tabellini, 2000).

En algunos casos la credibilidad adquirida por un diseño de política importa más que su propio contenido, por lo cual, cuando una política permanece vigente en el tiempo, permite que los actores desarrollen capacidades de adaptación, así como que inviertan y respondan eficientemente a esta (Franco y Scartascini 2014). Tales capacidades muchas veces se generan en función de los mecanismos de presión/negociación desarrollados por los actores.

Los referidos mecanismos, basados en el esquema propuesto por Scartascini y Tommasi (2011), resaltan las acciones que los actores pueden desarrollar en función del escenario de cooperación probable al que se enfrentan. Así, realizan inversiones y luego acciones tanto en canales institucionalizados –afectando al poder de *jure*–, como en medios alternativos, más conocidos como tecnologías políticas alternativas (TPA) –afectando al poder de *facto*–. Estas se entenderían como “un corte de ruta o tomarse las calles” por medio de la convocatoria a movilizaciones que a los actores les permite amenazar con la imposición de un costo a la sociedad si sus demandas no son atendidas (Scartascini y Tommasi 2011, 7-8). Vale anotar que la debilidad de las instituciones políticas y la concentración del poder político son elementos que comúnmente inciden en el empleo de TPA.

En países menos institucionalizados, gran parte de las acciones se encaminan hacia el desarrollo de escenarios alternativos, las mismas que en ciertas políticas se convierten en opciones privilegiadas a fin de negociar la vigencia de las políticas. En otras palabras, cuando los actores buscan obtener beneficios de formas menos institucionalizadas deciden invertir sobretodo en TPA, con lo cual, una política puede prolongarse en el tiempo, sobrevivir al cambio de gobiernos sin mayores alteraciones y a pesar de ello no ser eficientes o de calidad.

2.7. El entorno de políticas

El punto actual de la discusión respecto al diseño de políticas públicas claramente podría reflejar la noción de Lowi (1972) sobre la importancia de afectar, incidir y comprender el entorno más que las políticas en sí mismas, de tal forma que las condiciones bajo las cuales se establecen tendrían un efecto más duradero que cualquier intervención que busque diseñar políticas con procesos sólidos en lugar de contenidos sólidos (Peters 2018b).

De tal modo, esta versión del diseño sugiere que cualquier política individual es impactada por sí misma e impacta a otras políticas, con lo cual, esta naturaleza intrínseca de las políticas a su vez requiere una mejor comprensión de cómo las políticas se vinculan entre sí y cómo se combinan o no se integran (Howlett, Mukherjee y Koppenjan 2017), lo que además implica diseñar intervenciones que aborden los vínculos y las interacciones entre políticas, incluso aquellas políticas que no necesariamente están dentro del mismo dominio. Tales intervenciones pueden necesitar ir más allá de la coordinación convencional (Peters 2017) o la integración de políticas (Jordan y Lenschow 2010) para abordar los vínculos más fundamentales entre las políticas y los ámbitos de las políticas.

Tal como lo señala Peters (2018a), el enfoque del diseño para comprender y hacer políticas públicas debería integrar no solo una comprensión sólida de los procesos de políticas, sino también una comprensión profunda de las características de las herramientas de políticas y cómo funcionan de manera individual y en conjunto con otras. En otras palabras, asumir que el diseño es influenciado y configurado por las condiciones estructurales y contextuales.

En ese sentido, es importante reconocer que, dada la diversidad de actores, existe un alto grado de dificultad que supone hacer que las formas democráticas de interacción funcionen eficazmente para abordar los problemas sociales cuyas propias definiciones y soluciones suelen ser controvertidas, dado que están estrechamente vinculadas a las ideologías y

consideraciones electorales predominantes. El supuesto fue y sigue siendo entre los defensores de estos enfoques que los entornos en los que se estaban interponiendo las políticas eran tan complejos y tenían tantos actores que era casi imposible que una solución sinóptica fuera efectiva (Peters 2018b, 2018c).

Por otro lado, lo que los actores pueden lograr a partir de los movimientos organizados está condicionado por dos elementos: 1) las instituciones políticas dominantes gracias a los logros de los anteriores procesos de lucha, que vienen a estructurar el entorno institucional de la política; 2) los nuevos movimientos sociales surgidos para cambiar la política convencional se pueden construir sobre instituciones alternativas de oposición establecidas por sus predecesores.³

Podría afirmarse que el entorno afecta a la capacidad del diseño de políticas, en esta línea comenzando con los estudios de política, una nota conceptual reciente de Chindarkar, Howlett y Ramesh (2017) enfatiza la importancia de la capacidad del diseño de política para producir resultados de política de calidad. Los autores se refieren a dos tipos de capacidad: capacidad de gobernanza y capacidad analítica.

Cuando confluyen tales capacidades, se esperaría un diseño eficaz, mientras que, en lo opuesto, donde ambas capacidades son bajas, lo más probable es un diseño débil. Cuando la capacidad de gobierno es alta pero la capacidad analítica es baja, se anticipa un diseño político capaz, donde es probable que la política sea políticamente factible pero la calidad de la política sea baja. El escenario complementario (de baja capacidad de gobernanza, alta capacidad analítica) es probable que conduzca a un diseño deficiente, donde la calidad de la política es probable que sea buena, pero puede no ser políticamente viable.

³ Schneiberg y Lounsbury argumentan en su estudio que la política de grupos de interés se ha convertido en una característica clave de la política estadounidense a través de sucesivas oleadas de movilización y transposición de tres grupos externos/desafiantes, es decir, sindicatos, luego agricultores y luego grupos de mujeres. Se ha establecido un nuevo repertorio institucional, que incluye no solo huelgas, boicots y protestas, sino también cooperativas, mutuales, clubes apolíticos y asociaciones de un solo tema. Tales instituciones opositoras también pueden ser constreñidas por nuevos movimientos que buscan precisamente romper las expectativas de las élites (como en los movimientos por la paz de las mujeres de la década de 1980, la política “queer” en la década de 1990 o la ola actual de anticapitalista “ocupaciones” de la calle). El éxito de tales estrategias depende, sin embargo, del acceso de los movimientos a los recursos, la receptividad de aquellos con poder institucional específico y la resonancia de nuevos modelos dentro de un entorno institucional más amplio (2008, 652).

Por otra parte, el entorno, las interacciones y los mecanismos privilegiados por los actores guardan importante relación con la dependencia del sendero, tanto como con el incrementalismo, pues estos suponen un buen predictor para el diseño de políticas futuras (ver Pierce *et al.* 2014). Esta expectativa claramente va en desacuerdo con el modelo presentado por Chindarkar, Howlett y Ramesh (2017), basado en la suposición de que el diseño de políticas es el resultado del análisis de políticas. Sin embargo, las dos perspectivas se pueden conciliar: en situaciones donde la capacidad analítica de los gobiernos es baja, la decisión más racional sería tomar la decisión de continuar haciendo lo que hicieron en el pasado.

También el entorno se conceptualiza como una matriz densa de instituciones que se configuran y reconfiguran la conducta de otros grupos de actores. De esta forma, si se pretende ubicar la fuente de los cambios particulares en los cambios lentos habría que rastrearlos hasta las instituciones y los actores que están interconectados con las instituciones que están en el centro del cambio. Del mismo modo, si se quiere conocer y explicar la defensa o el rechazo del *status quo* hace falta mostrar cómo esa posibilidad fue construida por actores e instituciones interconectadas y cómo se transfirió a las instituciones y actores en cuestión (Lowndes y Roberts 2013, 140).

Al respecto, Pierson y Skocpol (2008, 6) también han señalado la importancia de formular hipótesis sobre “los efectos combinados de las instituciones y los procesos en lugar de examinar una sola institución o proceso a la vez”. Los actores desfavorecidos por una institución pueden utilizar su posición de ventaja *vis-à-vis* con otras instituciones para promulgar el cambio. Las asignaciones de recursos de un conjunto de instituciones pueden dar forma a los resultados de los conflictos distributivos sobre las asignaciones de recursos conectadas a un conjunto diferente de instituciones (Mahoney 2000).

2.8. El resultado de política

Como es conocido, en el campo del análisis de política pública, normalmente los temas que hacen parte de la agenda de investigación contemporánea giran en torno a las fallas de implementación (Peters 2015), el cambio de política (Hall 1996; Capano 2009; Howlett 2011; entre otros) y el –mejor– diseño de política (Howlett 2009; Peters y Linden 1984, 2015, 2018a). En contraste, la institucionalización como problema de investigación ha sido mayoritariamente abordada a partir de vertientes institucionales en la sociología, así como en la ciencia política.

Desde la perspectiva institucional sociológica, la institucionalización se entiende como un proceso que apunta a satisfacer la necesidad de legitimación propia de las organizaciones, según lo han señalado autores como Powell y DiMaggio (1999) y Meyer y Rowan (1999). Por su parte, desde la ciencia política, autores como Scartascini y Tommasi (2013), plantean la importancia de analizar a la institucionalización del sistema político a partir de cuatro atributos centrales: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos. Sobre estas características se enfatiza en el rol de los actores en el intercambio y las negociaciones, dando mayor reconocimiento y formalización de ciertas formas de tomar decisiones y hacerlas cumplir.

Una noción bastante acotada sobre la institucionalización y asumida para este trabajo señala que en el proceso de institucionalización de una política existen dos características: los cambios son únicamente de tipo incremental y la agencia de los actores es fundamental dado que recrea su capacidad de veto para mantener el *status quo*. Dada una visión de la estabilidad institucional que descansa no solo en la acumulación sino también en la movilización continua de recursos, una fuente significativa determinante el mantenimiento o cambio del *status quo* será los cambios en el equilibrio de poder que pueden darse de manera directa, por ejemplo, a través de cambios en las condiciones ambientales que reorganizan las relaciones de poder (Lowndes y Roberts 2013, 117-123). De esta forma resulta importante enfatizar la idea de que los actores se encuentran integrados en una multiplicidad de instituciones, y las interacciones entre ellos pueden permitir cambios imprevistos en la distribución continua de recursos (Mahoney 2000).

Capítulo 3

Estrategia metodológica para la selección de casos

Este diseño de investigación, en consonancia con el realismo crítico, no aspira a explicaciones generalizables, por el contrario, será una investigación basada en el estudio de casos (*small-n*), cuyo objetivo se enfoca en tipos diferentes de relaciones causales a partir del uso de evidencia empírica diferente, empleando el método de reconstitución de procesos. Dado que no se trata de un análisis de varianza, se abordarán las partes del mecanismo causal como cualidades y causas –atributos causalmente relevantes definidos por quien investiga–, en lugar de “variables”. Cuando la causalidad se entiende en términos de mecanismos, los diseños de investigación más apropiados implican rastrear procesos usando métodos dentro del caso como congruencia o reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2016a, 15).

Con respecto a la generalización, dado el tipo de estudio, se concibe una población con propiedades de causalidad homogénea, y partiendo de ello se busca aportar a la construcción de teorías de rango medio. Este estudio no trabaja con diferencias de grado, sino de naturaleza o de tipo, la delimitación de la población es específica y determinada. Por otra parte, se considera al igual que Beach y Pedersen (2016a y b) que el mejor método para investigar una afirmación determinista acerca de los mecanismos causales que producen un resultado contexto-dependiente sería un estudio en profundidad de seguimiento de procesos de varios casos, cada uno de los cuales genere evidencia mecanística de los procesos causales producidos por los casos individuales.

3.1. Estudio de caso

Partiendo de la lógica de inferencia “abductiva”, los análisis de caso en el realismo crítico se conciben desde un determinismo ontológico al nivel de los casos,¹ con lo cual los eventos no ocurren de manera aleatoria,² sino mediante un camino o una cadena de procesos que al establecerse y teorizarse –probabilismo epistemológico–, configuran una explicación determinada que se espera rastrear y sustentar por medio de la evidencia. En otras palabras:

¹ Aunque esto no invalida que se pueda aprender algo sobre las relaciones causales al analizar los patrones que establecen los análisis de casos combinados *cross-case patterns* (Beach y Pedersen 2016a, 22).

² En términos de alcance espacial y temporal, y donde la unidad de análisis es contingente sobre la afirmación teórica que se construye, el alcance de un caso determina los límites sobre los que se está configurando una inferencia causal. En base a ello Beach y Pedersen definen el caso como “la unidad en la cual una relación causal dada opera desde la ocurrencia de una causa hacia el resultado teorizado” (2016a, 10).

Tomar los casos como el punto de partida de análisis, no significa que la investigación basada en casos siempre esté produciendo explicaciones causales acerca de por qué ciertos resultados sociales se produjeron en los casos individuales. Si queremos elaborar una explicación causal completa de un resultado en particular, o queremos decir algo sobre una relación causal que puede viajar dentro de una población acotada de casos similares, depende de la posición filosófica que se tenga sobre la naturaleza de la ciencia misma (Beach y Pedersen 2016a, 21, traducción propia).

Tanto el determinismo ontológico como la asimetría causal, son las suposiciones centrales compartidas de la investigación basada en casos (Mahoney 2008; Goertz y Mahoney 2012; Ragin 2000, 2008). Así, como ya se ha dicho y es lógico, el nivel del que se parte en este tipo de investigaciones es el caso “[...] definido como la unidad en la que se desarrolla una relación causal dada. En cualquier caso, dado ya sea que una relación causal hipotética haya tenido lugar o no; esto significa que lógicamente no hay probabilidades dentro del caso” (Beach y Pedersen 2016a, 17).

De este modo, la postura ontológica y consecuentemente al objetivo de la investigación en el análisis del caso –su causalidad– puede entenderse ya sea en términos de contrafácticos o de mecanismos. Los primeros plantean las explicaciones por medio de los métodos comparados; por su parte el estudio de los mecanismos plantea un enfoque en el estudio de la evidencia producida por procesos causales dentro de los casos, lo que lleva a estudios de casos únicos en profundidad (Beach y Pedersen 2016a; Beach y Rohlfing, 2015; Rohlfing y Schneider, 2016; Fontaine 2017), y en donde la comparación, de darse, se establecería entre mecanismos.

Con base en lo referido, esta investigación se centra en la construcción de mecanismos, en lo cuales también la causalidad puede ser tanto regular como singular.³ Cuando se asume regularidad, el objetivo de la investigación es encontrar mecanismos que funcionen en múltiples casos dentro de poblaciones delimitadas, mientras que cuando se asume una causalidad singular, el foco está en evaluar cómo funcionan los mecanismos en casos particulares. En ese sentido, la regularidad causal estaría acotada a un conjunto de casos que comparten parte de sus características centrales, como por ejemplo el contexto, principio de homogeneidad causal para el análisis de más de un caso. Además, dado que la causalidad

³ Beach y Pedersen (2016a) se refieren a la primera como investigación centrada en la teoría, ya que pretende generalizar más allá de los límites del caso único, y a la segunda como investigación centrada en el caso.

asumida a nivel del mecanismo es combinatoria y asimétrica, se entiende que los fenómenos sociales son multicausales –combinación de un conjunto de causas–, lo que rechaza así la monocausalidad (Ragin 2008). Se habla de una regularidad acotada a un conjunto de casos con características contextuales compartidas, regularidad implicada en teorías de rango medio o explicaciones causales que buscan formular teorías de rango medio.

La construcción de explicaciones en términos de mecanismos causales propone “abrir la caja negra de la causalidad” (Fontaine 2017), lo que implica avanzar más allá de la causalidad como asociación regular, para poner en evidencia los mecanismos –compuestos de entidades y actividades– capaces de transmitir fuerza causal entre sus entidades, donde la causa (C) contribuye a producir el resultado de interés (R). Tales mecanismos, de nuevo, son altamente dependientes del contexto.

En ese sentido, tomando la naturaleza heterogénea de las políticas públicas, la causalidad es de tipo múltiple y coyuntural. Esto implica reconocer tres características sobre la causalidad compleja, que ya se han mencionado: es combinatoria, siempre un conjunto de causas explica un resultado de interés, es decir no hay relaciones monocausales; se reconoce la equifinalidad, diferentes combinaciones de causas pueden conducir a un mismo resultado; la causalidad es dependiente del contexto, incluso la misma combinación de causas puede producir resultados diferentes.

Nótese que tal heterogeneidad reconoce implícitamente que los problemas de estudio son de naturaleza contexto dependiente, donde se advierte a las políticas como procesos estructurados en un tiempo y espacio (Hall 2016). En ese sentido, no se aspira a construir teorías generales, por el contrario, como ya se ha dicho, teorías de rango medio (Sartori 1970), que para la explicación causal tratan con un conjunto de casos compartidos por las condiciones causales, así como el resultado (R) y las condiciones contextuales.

Con respecto a las afirmaciones asimétricas, son factibles cuando se teoriza sobre causas necesarias y/o suficientes, ya sea a través de casos o dentro de ellos, tanto como en casos teorizados sobre mecanismos causales. Por lo tanto, con el objetivo de observar cómo se comportan los hallazgos en otro caso, es posible comparar u observar cómo opera el mecanismo del caso 1 frente a otros –pocos– casos en los cuales la causa (C) y el resultado (R) se encuentren presentes (Beach y Pedersen 2016b, 26-28). De cualquier forma, no se

pretende hacer algún tipo de inferencia respecto a la ausencia de la causa ($\neg C$) y el resultado ($\neg R$), con lo cual vale señalar que al hacer afirmaciones asimétricas la población de casos en la que se centra una investigación con estas características incluye solo los casos positivos del resultado (R).

Por lo tanto, en esta investigación se busca seleccionar a partir de una población acotada a América Latina y el Caribe, aquellos casos que denoten presencia de la causa (C) –detonante–, entendida como un momento de reforma al sistema político que alcanza a incidir en el área de la política en estudio: acceso gratuito a la educación superior pública; y que como resultado (R) –luego de un proceso específico en el que interactúan las instituciones formales e informales y los actores con poder de veto– se evidencie una institucionalización de la política de acceso gratuito a la educación superior pública.

Tales características sostienen que, dado que el nivel de análisis es el caso, resulta interesante como forma de desarrollar explicaciones ahondar, por un lado, en el mecanismo que causalmente conecta la causa (C) con el resultado (R), así como en la posibilidad de encontrar regularidades acotadas que posteriormente pueden replicarse a través de la comparación de mecanismos en dos casos, previendo siempre el factor contextual entre los casos. En otras palabras, un análisis exhaustivo dentro del caso da cuenta de los mecanismos causales y cómo funcionan en casos particulares (Beach y Pedersen, 2016b).

3.2. Reconstitución de procesos

La reconstitución de procesos –*process tracing*– ocupa en la actualidad un lugar protagónico como método para rastrear y construir inferencias a partir de mecanismos causales, tanto en el campo de las ciencias políticas, relaciones internacionales y, aunque de forma naciente, en las políticas públicas (Fontaine 2015; Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2018). En efecto, los mecanismos causales, que bien pueden definirse como un “[...] sistema complejo que produce un resultado por la interacción de un número dado de partes” (Glennan 1996, 52), son el componente central de un análisis de caso que emplea la reconstitución de procesos, aunque no existen criterios unificados en la forma de emplear la reconstitución de procesos (Mahoney y Goertz 2012; Collier 2011; Beach y Pedersen 2011) y en algunos casos tampoco hay consenso sobre el uso del término.

Kay y Becker (2015), por ejemplo, plantean una reconstitución de procesos causal. Bennett (2008), Checkel (2008), y George y Bennett (2005) concuerdan en que la reconstitución de procesos puede ser definida en función de su objetivo central: rastrear y sustentar los mecanismos causales (Beach y Pedersen 2011; 2016a). En tal sentido, la reconstitución de procesos plantea explicaciones tales como “X causó Y, a través de un mecanismo causal compuesto por partes A, B, C..., N en el marco de las condiciones contextuales Z” (Kay y Baker 2015,7).

Por otra parte, para George y Bennett (2005, 206-207) las reconstituciones de procesos son “[...] intentos por identificar el proceso causal que interviene –cadena causal y mecanismo causal– entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente”. En tal sentido, se considera que tiene un gran potencial para establecer inferencia causal en casos individuales –inferencias dentro de los casos– y estudiar los mecanismos causales en las ciencias sociales.

Estos autores reconocen la existencia de diferentes formas de reconstituir procesos, al argumentar que se desarrollan narrativas detalladas a partir del uso de la teoría más explícita, donde “[...] partes de la narración toman en cuenta hipótesis causales explícitas, aunque empleen variables teóricas para este fin, o traten de extrapolar la explicación del caso en una generalización” (George y Bennett 2005, 210-211), así como las variantes donde el investigador construye una explicación general en lugar de un trazado detallado de un proceso causal. Nótese, no obstante, que estos autores tratan a la reconstitución de procesos como un método singular, con diferentes usos, tales como prueba de falsedad o equifinalidad.

Por otra parte, Gerring (2007) lo planteó explícitamente como un método singular, definiéndolo como una herramienta deductiva para probar si los mecanismos causales están presentes y se comportan como fueron teorizados. Describe al proceso de investigación deductivo en dos etapas, en las que el investigador aclara primeramente el argumento teórico, para posteriormente buscar la verificación empírica de cada etapa del “modelo”. Otra definición plantea “reconstituir el proceso de forma específica, teóricamente informada, en la cual el investigador busca una serie de pasos intermedios preestablecidos teóricamente” (Checkel 2008, 363). Esto aporta a la posibilidad de configurar teorías de rango medio (Beach y Pedersen 2011, 8).

Otros autores describen a la reconstitución de procesos como un método consistente en el examen de las piezas que contribuyen a apoyar o desechar hipótesis explicativas alternativas, en las cuales el interés recae en las secuencias y los mecanismos en el desarrollo de los procesos causales hipotéticos, a partir de lo cual la investigación buscaría las consecuencias observables de explicaciones hipotéticas, y donde el objetivo sería establecer si los eventos o procesos dentro del caso encajan en los supuestos dados por las explicaciones alternativas (Bennett 2010, 208).

Como se observa, las formas de abordar la reconstitución de procesos guardan relación tanto con los objetivos de la investigación como con las posturas ontológicas y epistemológicas asumidas a nivel investigativo, con lo cual el uso y las aproximaciones para llegar al empleo de este método son variopintas.

Asimismo, sobre los mecanismos causales se han desarrollado extensos debates (ver Trampusch y Palier 2016; Blatter y Haverland 2014) que superan la visión de King, Keohane, y Verba (1994), quienes los plantean como una sucesión de eventos y como variables intervinientes. Contrario a ello, este estudio emplea la definición configurativa de mecanismo causal, que también ha sido desarrollada por una amplia literatura de autores tales como George y Bennet (2005); Beach y Pedersen (2011; 2016a, 2016b); Bennet y Checkel (2015), entre otros.

Beach y Pedersen (2011; 2016a y b), en concordancia con los fundamentos del realismo crítico, establecen la comprensión de una relación causal a partir de la reconstitución de procesos requiere entender cómo un mecanismo conecta una condición dada (C), con un resultado (R), siempre en una temporalidad de ocurrencia de los hechos (Falleti y Lynch 2009). De tal forma, se entiende al mecanismo como un sistema, en el que se establece la relación causal detectando de qué forma C contribuye a producir R, en un caso individual.

La perspectiva mecanicista vincula las causas y los resultados en conjunto, así se entiende como un proceso que, de probarse, es operativo en un caso dado. Idealmente, los mecanismos se desempaquetan teóricamente en partes compuestas de entidades que contienen actividades, con el objetivo de rastrear si cada parte opera según la teoría. Asimismo, no se puede suponer que solo porque se encuentra un mecanismo que vincula una causa (C) y un resultado (R), existe un efecto causal neto en el caso, pues para cualquier causa dada puede haber múltiples

mecanismos diferentes activados que tienen diferentes efectos en el resultado. De hecho, de esto se trata el determinismo asumido a nivel ontológico.

No obstante, aunque la misma causa puede desencadenar diferentes mecanismos en diferentes contextos (Bunge 1997, Falleti y Lynch 2009, Gerring 2010, Goertz y Mahoney 2009), y esto se define como heterogeneidad mecanicista,⁴ depende del objetivo que la investigadora se plantee al momento de desarrollar el análisis.

Con la finalidad de observar cómo opera un mecanismo teorizado en más de un caso, se asume, por un lado, las limitaciones de la generalización de los mecanismos, dada la sensibilidad contextual; y por otro, se eleva el nivel de abstracción de los mecanismos teorizados, con lo cual estos se pueden establecer de manera más abstracta mediante la omisión de detalles y la simplificación siempre basada en la literatura analítica. Entonces, el nivel de abstracción se propone sobre mecanismos contingentes, que pueden presentarse en al menos dos casos. De esta forma, cuando se aumenta el nivel de abstracción, se puede ampliar el alcance potencial de los hallazgos sobre el mecanismo.

En efecto, es lo que se espera encontrar en la selección de casos de esta investigación sobre institucionalización de la política de acceso gratuito a la educación superior pública en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta, por un lado, que los países de la región latinoamericana comparten contextos generales en aspectos que, como ya se ha señalado en la delimitación del problema de política, se vuelven potencialmente comparables, recalando que siempre y como punto de partida se habla a escala de contextos. Por un lado, en materia de desigualdad social y consecuentemente desigualdad en los accesos a la educación pública, como se ha demostrado en el capítulo 1; así como también en las trayectorias que los sistemas políticos han seguido en la región, en clave de fragilidad institucional, como lo señalan muchos autores, centralmente Levitsky y Murillo (2010) u O'Donnell (1997).

⁴ La heterogeneidad mecanicista se produce cuando: (1) la misma causa desencadena diferentes procesos en dos o más casos, lo que resulta en diferentes resultados, o (2) la misma causa está vinculada al mismo resultado a través de diferentes procesos. Mientras que la primera situación se puede evitar mapeando casos en valores de X e Y, la segunda es altamente problemática para extrapolar desde encontrar un mecanismo operativo en un caso dado a otros casos porque incluso pequeñas diferencias en los valores de Z podrían desencadenar múltiples mecanismos (Beach y Pedersen 2016a).

Por su parte, la evidencia que sostiene a las hipótesis dentro del mecanismo en un análisis basado en caso, se relaciona con la evidencia mecanicista, entendida como la huella digital observable que deja el funcionamiento de las actividades asociadas con cada parte del mecanismo (Fontaine 2017; Illari, 2011). De tal modo, son los rastros empíricos y su asociación con actividades los que permiten inferir que se cuenta con la evidencia dentro de un mecanismo que vincula una causa (C) con un resultado (R) (Clarke *et al.* 2014; Beach y Pedersen 2016b). En otras palabras, la evidencia del mecanismo es información recolectada que trata de capturar lo que ocurrió en el caso de análisis.

La reconstitución de procesos como método, por el tipo de causalidad que plantea, es de naturaleza determinista, dado que al establecer las circunstancias mediante las cuales una causa (C) genera un resultado (R), admite una lógica de inferencia para establecer un determinado camino (*pathway*) en términos de secuencia, aunque con temporalidad ampliada, para explicar de la forma más parsimoniosa tal resultado (R) (Beach y Pedersen 2011; 2016a, b). Además, la homogeneidad causal –contextual– es condición necesaria en el análisis de más de un caso, para alcanzar la generalización de los hallazgos de un caso (Beach y Pedersen 2016b, 9). En ese sentido la selección de casos no es una forma de control –como en los diseños de variación–, sino que es útil para revisar otras explicaciones –rivales– que en rigor se ubican en las pruebas empíricas, huellas o rastros observables (George y Bennet 2005, 137; Bennet y Checkel 2015, 10) del mecanismo causal teorizado.

La evidencia utilizada en la reconstitución de procesos se relaciona con las huellas empíricas arrojadas por el funcionamiento de un mecanismo causal dentro de un caso. Esta forma de evidencia se denomina evidencia mecanicista, también llamada observaciones de procesos causales. En la investigación basada en casos, la reconstitución detallada de procesos que utilizan evidencia mecanicista dentro de casos individuales se encuentra en la parte superior de la jerarquía probatoria. Debajo de esto hay métodos internos más débiles que solo rastrean oblicuamente los mecanismos, narrativas analíticas, por ejemplo.

Finalmente, existen tres tipos de variantes en la reconstitución de procesos, y estas pueden ser: 1) *theory testing* (comprobación de la teoría); 2) *theory building* (construcción de la teoría); 3) *theoretical revision* (revisión teórica). La que interesa a este estudio es la de comprobación de la teoría, la cual se define como el proceso de reconstitución que conceptualiza una teoría basada en la literatura existente y luego comprueba si hay evidencia

de que un mecanismo causal hipotético está realmente presente en el caso seleccionado. Después de desarrollar proposiciones observables empíricamente para cada una de las partes del mecanismo, el estudio evalúa si las pruebas se encuentran realmente en el caso, y si se puede confiar en estas (Beach y Pedersen 2013, 208). En este nivel, el desarrollo de la lógica bayesiana resulta prometedor (Trampusch y Palier 2016, 447).

3.3. Comparación

La comparación, en el mismo sentido en el que se ha venido señalando a lo largo de este capítulo, no tiene por objetivo probar generalizaciones empíricas hipotéticas; por el contrario, es asumida para resaltar las diversas vías en las que unas propiedades disposicionales se manifiestan en el mundo, y se edifica sobre una comprensión ontológica determinista acerca de las afirmaciones causales. Se trata en ese sentido de realizar una comparación entre casos a través de un mismo mecanismo causal, mediante el empleo de la reconstitución de procesos, pues este diseño de investigación busca dar respuesta a dos cuestiones fundamentales: ¿por qué? y ¿cómo? se relacionan la causa (C) con el resultado (R).

En tal sentido, analizar las condiciones necesarias empleando la comparación implica el análisis de relaciones causales asimétricas, distintas a los análisis de regresión (Beach y Pedersen 2016a, 6), a partir de casos concretos –individuales–útiles como ejemplos de poderes causales.

La centralidad de los poderes causales en la comparación radica en que a través de su análisis se fortalece la confianza en la validez de las hipótesis. Solo de esta forma es posible construir conocimiento certero para los realistas críticos y por lo tanto alcanzar una mejor explicación sobre el mundo que se observa de manera transfactual, debido a ello se asume que el mundo es un sistema abierto en el que los poderes causales de las “entidades”, pensando en términos de mecanismos causales, pueden o no tener manifestaciones empíricas en una situación dada.

Por lo tanto, la comparación es de pequeña escala –*small n*– (Rohlfing 2012, Schneider y Rohlfing 2013, Beach y Rohlfing 2015), y se da a nivel de los mecanismos analizados a partir de casos que por principio deben presentar homogeneidad causal, y donde se espera observar cómo opera el mecanismo teorizado y sustentado a partir de las huellas empíricas en forma de evidencias. Asimismo, la comparación de casos requiere que los casos sean relativamente independientes entre sí y que la población sea causalmente homogénea (Ragin 1987, 48).

En la selección de los casos, las herramientas analíticas deben distinguirse entre las comparaciones que se centran en las similitudes y diferencias, dado que se espera emplear la comparación entre casos que presenten el mismo resultado (R), o sea la institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior, para encontrar causas potenciales que expliquen el fenómeno social de interés

En ese sentido, la propuesta de Mill (2011 [1843]) se encuentra en el centro de la comparación basada en casos. Por un lado, y con respecto a la comparación de similitud, se ubica el método de concordancia o similitud positivo sobre el resultado; mientras que la comparación de diferencias se plantea mediante el método de diferencias de causa. Así:

La característica definitoria de los métodos de Mill es que los casos relevantes son seleccionados en función de su pertenencia al conjunto de los resultados (*set of the outcome*) (1843), mientras que el método más-similares/más-diferentes se basa en la pertenencia al conjunto de la causa (*set of the cause*) (Przeworski y Teune, 1970 en Beach y Pedersen 2016a, 36).

3.4. Lógica bayesiana y construcción de los observables empíricos

Uno de los aportes del análisis bayesiano tiene que ver primeramente con la complementariedad y el sustento que brinda al método de reconstitución de procesos. Por otro lado, si se busca disciplinar los procedimientos hacia la construcción de inferencias causales (Bennett 2015) y en aras de transparentarlos, este tipo de razonamiento aporta mucho. Dado que se caracteriza por ser epistemológicamente probabilístico –lo que significa que nunca es posible confirmar o infirmar por completo una teoría, debido a la complejidad y ambigüedad inherentes del mundo empírico– atribuye distintos grados de confianza a las hipótesis teóricas, basadas en la solidez de la evidencia empírica encontrada (Howson y Urbach 2006). En ese sentido, vale aclarar que usando la lógica bayesiana (Bennett 2008; Beach y Pedersen 2013), si bien se pueden hacer inferencias en los casos que emplean la reconstitución de procesos, no es posible inferir automáticamente que el hecho de haber encontrado un mecanismo causal en un caso determinado implique su presencia en una población más amplia de casos (Beach y Pedersen 2013; 2016).

Este trabajo asume la lógica de Bayes, que busca representar el grado racional de creencia que se debe tener en las hipótesis del mecanismo causal, dada la información que se posee, más allá de predilecciones personales (Fairfield y Charman 2017, 2). Así, una probabilidad $p(e|h)$ representa el grado de creencia razonable en la evidencia a la luz de la hipótesis, o lo que es lo mismo, si la hipótesis es verdadera.

Por otra parte, se espera dos tipos de aplicaciones de este razonamiento: informal, el cual es enteramente narrativo y se apoya en categorías lingüísticas, razona y argumenta las inferencias; y formal, que intenta cuantificar toda la información cualitativa usando valores numéricos y funciones matemáticas. La combinación de estas etapas en un solo proceso permite la aplicación más rigurosa y disciplinada del método (Beach y Pedersen 2016a; Fontaine, Narváez y Fuentes 2018).

En términos de fortaleza analítica, se avanza mucho con el razonamiento y la formalización bayesianos cuando se trata de un análisis de caso a través de la reconstitución de procesos, pues al emplearlos para la formulación de las hipótesis, así como para el diseño de las pruebas sobre cada parte del mecanismo causal, el cálculo formal de las probabilidades sobre tales hipótesis contribuye a cerrar, en parte, la brecha de fiabilidad o validez del análisis. Vale resaltar, no obstante, que su debilidad aún prevaleciente se debe a que todavía no existe un consenso en la comunidad académica respecto al criterio subyacente sobre los valores asignados a las pruebas que se construyen como observables empíricos sobre un sustento en la evidencia.

Son cuatro los tipos de pruebas o test bayesianos para evaluar tanto la certeza (*certainty*), como la exclusividad (*uniqueness*)⁵ (Collier 2011): 1) el test doblemente *decisivo* (*doubly decisive*) que aumenta la certeza sobre la hipótesis y es evidencia altamente exclusiva de un tipo de hipótesis explicativa; 2) el test pistola humeante (*smoking gun*) que evalúa evidencia muy exclusiva de un cierto tipo de explicación, pero cuyo nivel de certeza no es determinante para corroborar una hipótesis; 3) el test de paja en el viento (*straw in the wind*) caracterizado por aportar baja certeza y baja exclusividad, con lo cual es el menos fuerte de

⁵ Se entiende que las predicciones empíricas ciertas (*certainty*) son aquellas inherentes a la ocurrencia de la hipótesis, es decir aquellas observaciones esperadas que tienen mucha probabilidad de encontrarse en la realidad si la parte del mecanismo de verdad existe. Por otra parte, las predicciones empíricas exclusivas (*uniqueness*) son señales exclusivas, o altamente compatibles, solo con una de las hipótesis bajo consideración (Bennett 2008, 706).

todos los test; y finalmente 4) el test del aro (*hoop test*), el cual evalúa evidencia con alta certeza pero baja exclusividad sobre la hipótesis explicativa, lo que implica que pueda aportar evidencia sobre hipótesis rivales.

El *prior* $p(h)$ del cual se parte en el análisis bayesiano es la certeza previa o a priori en las hipótesis causales. Por su parte, la confianza empírica en la hipótesis de cada parte del mecanismo causal se expresa en la forma “posterior”, la cual establece la probabilidad de que h sea válida a la luz de la evidencia que sostiene a las pruebas o predicciones empíricas observables (Beach y Pedersen 2013, 2016a), las cuales pueden configurarse como uno de los tipos de test bayesianos $p(h|e)$. Esto está en consonancia con Fairfield y Charman (2017), quienes plantean el cálculo del peso de las evidencias no como piezas empíricas de evidencias en sí mismas, sino como predicciones empíricas observables, entendidas como indicadores o marcas que pueden convertirse en evidencias a favor de una hipótesis (Kay y Baker 2015, 12).

Este trabajo asume ciertas convenciones metodológicas para el empleo de la formalización bayesiana⁶ (Fontaine 2017). A partir del principio de incertidumbre (Fairfield y Charman 2017), se asume la probabilidad inicial o el *prior* con un valor de 50%, para a partir de ello acumular un valor de confianza por cada grupo de pruebas en cada parte del mecanismo causal, con lo cual cada prueba inicial de cada parte del mecanismo siempre vuelve al valor del *prior* (50%). Asimismo, los instrumentos de política, más conocidos por sus siglas en inglés como NATO (Nodality-Authority-Treasure-Organization) (Hood 2011), presentan de manera sistemática la evidencia que bien puede sustentarse en las pruebas empíricas de cada parte de un mecanismo causal teorizado en el campo de estudio que nos ocupa. Con lo cual, para evitar sesgos estadísticos y como estrategia conservadora sobre la evidencia, los instrumentos sustentarán únicamente pruebas de tipo aro (*hoop*).

Siguiendo el planteamiento de Bennet (2015, 283), la medición de los positivos verdaderos $p(e|h)$, la probabilidad de que el test o la evidencia sean positivos cuando la teoría es cierta, da cuenta de la certeza en relación directa; los falsos positivos $p(e|\neg h)$. La probabilidad de que la evidencia sea negativa cuando la teoría es falsa corresponden a la exclusividad de las pruebas empíricas, pero en relación inversa, es decir lo que mide directamente el parámetro $p(e|\neg h)$ es su no exclusividad. En tal sentido, dado el objetivo de diseñar pruebas de tipo aro

⁶ Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas. FLACSO, Ecuador.

(*hoop*), se asignarán valores de alta certeza $p(e|h) = 0,9$ y, baja exclusividad $p(e|\neg h) = 0,3$ (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018; Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

Empleando un razonamiento que asuma tales convenciones, se diría que existe una alta probabilidad de encontrar un instrumento NATO (e), si es que existiera una política pública X (h) –existe alta certeza $p(e|h) = 0,9$ – y, sigue siendo probable encontrar instrumentos NATO (e), aun en ausencia de una política pública X ($\neg h$) –los instrumentos entonces, cuentan con baja exclusividad $p(e|\neg h) = 0,3$ –, es decir que inclusive si se encuentra un instrumento de política, no necesariamente esto se traduce en la existencia de una política pública.

3.5. Selección de casos

Como ya se ha señalado, una de las manifestaciones del contexto de desigualdad latinoamericano es la composición del acceso a la educación superior pública (ver figura 1.1, *supra*). En efecto, una política promotora de la equidad en el acceso a la educación superior se compone de, al menos, dos elementos centrales: democratización del acceso (objetivo de política) y graduación o eficiencia terminal (resultado de política).

En términos generales, el diseño de las políticas públicas normalmente guarda relación con la orientación ideológica de los gobiernos, y esto es más evidente en la orientación de las políticas sociales. En ese sentido, Huber y Stephens (2012) encontraron que los países latinoamericanos donde los partidos de izquierda prevalecieron en las últimas dos décadas tenían más probabilidades de enfatizar los gastos en salud y educación, con lo cual tendieron a una amplia cobertura, así como a más y mejores resultados redistributivos. En la misma lógica, con respecto a las reformas sociales universalistas, la literatura ha planteado que contar con partidos de izquierda en el poder es una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la permanencia de estos, pues también ha ocurrido que “partidos populistas de izquierda/centro-izquierda han participado recientemente en reformas regresivas de la política social” (Pribble 2013, 19 en Martínez y Sánchez-Ancochea 2016).

Con respecto a la equidad en el acceso a la educación superior, las políticas implementadas en la región dan cuenta de una mixtura compleja entre estrategias de universalización, con políticas de gratuidad; y de focalización, habitualmente con políticas de cuotas para sectores históricamente excluidos, así como créditos educativos (Poggi 2014; Chiroleu 2012, 2016; García de Fanelli y Jacinto 2010; García de Fanelli 2011; Brunner y Villalobo 2014).

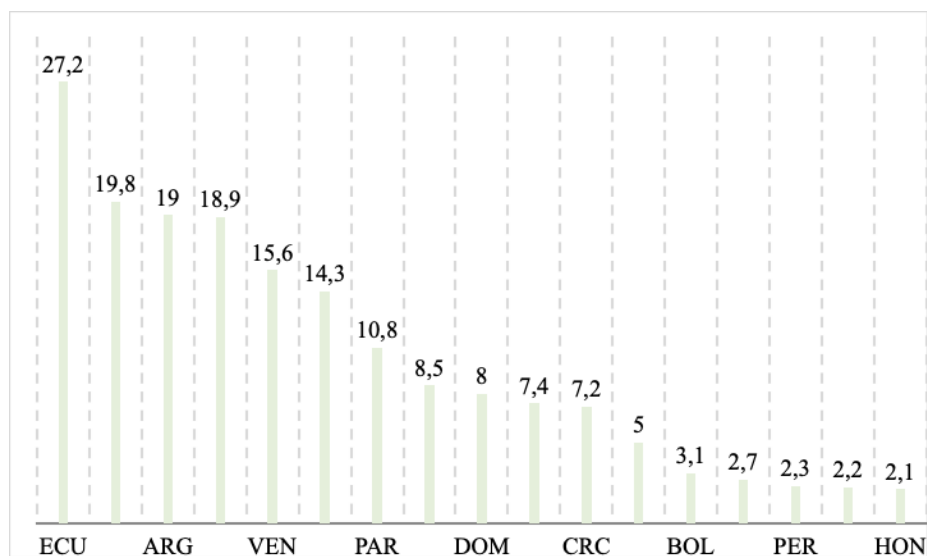
En efecto, gran parte de los gobiernos de la región permanentemente han incluido como parte de su agenda de trabajo diversas políticas proequidad que buscan incidir en el acceso a la educación. Dichas políticas son multidimensionales en sus causas y refieren a debates económicos, sociales y políticos. No obstante, es preciso resaltar que la universalidad ha recibido una creciente atención en la agenda internacional posterior a 2012, y se ha ampliado el interés en tal objetivo (Fischer 2012). Dicha atención política coincide con el surgimiento de una nueva clase media que exige servicios sociales mejores y más asequibles (Pezzini 2012).

En función a lo señalado, esta investigación considera que la política de gratuidad – universalista– cuenta con mayores capacidades redistributivas en una sociedad al impactar a mediano y largo plazo en los estratos sociales deprimidos (Filgueira 2014). En otras palabras, la prestación del servicio educativo terciario de manera universal logra afectar a largo plazo la estructura social siempre que tenga un sólido diseño (las reglas claras) y existan actores con capacidad de veto a favor de tal orientación de política, mayoría a favor del objetivo de política. De este modo, las políticas universalistas tienden a ser más estructurales al generar mayor redistribución por su mismo proceso dinámico intertemporal, y esto suele tener mejores resultados en resolver los problemas individuales, lo que a la larga genera gran repercusión sobre la estructura social.

Interesa en ese sentido indagar el caso de la política de gratuidad en Latinoamérica, así como ahondar los casos en los que esta se ha institucionalizado y ha permanecido, a pesar del cambio en la orientación ideológica de los gobiernos, tanto como en sus resultados (efectividad de la política pública). Para ello, se recuerda que la hipótesis de trabajo sostiene que en entornos de cambio político el consenso estratégico-ideológico entre actores con poder de veto –donde las ideas se comparten como adecuadas–, así como el poder relativo de los actores de oposición se cristalizan en arreglos institucionales que en el tiempo configuran un grado importante de institucionalización de la política de gratuidad. Por lo tanto, la relación que se busca probar es que en escenarios donde existe un alto nivel de consenso sobre los objetivos del área de política, gratuidad en el acceso a la educación superior, la agencia (actores con veto formal y no formal) legitima y reconfigura arreglos institucionales que institucionalizan la política, y por lo tanto vuelven poco probable el cambio.

Con la finalidad de seleccionar los casos de análisis, primeramente, se revisan los países de la región que cuentan efectivamente con políticas de gratuidad en el acceso a la educación superior pública, como objetivo de política, posteriormente su desempeño, resultado de política, en términos de la tasa de participación del quintil más pobre a 2009, entendido como la efectividad de la política (ver fig. 3.1).

Figura 3.1. Tasa de participación del quintil más pobre en educación superior. Alrededor de 2009 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CINDA 2011.

Los países de la región que cuentan con gratuidad y cuyo desempeño, medido por la tasa de participación del quintil más pobre en la educación superior (2009) se destaca, son los casos seleccionados para este estudio. Estos son Argentina, Ecuador y Venezuela con porcentajes de 19%; 27,2% y 15,6% respectivamente (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Países de América Latina y el Caribe con gratuidad, según desempeño

<i>Países</i>	<i>Gratuidad</i>	<i>Desempeño (en %)</i>
Argentina	Sí	19
Bolivia	Sí	3,1
Brasil	Sí	2,7
Chile	No	19,8
Colombia	No	8,5
Costa Rica	No	7,2

Ecuador	Sí	27,2
El Salvador	No	-
Guatemala	No	7,4
Honduras	No	2,1
México	Sí	5
Nicaragua	No	S/I
Panamá	No	18,9
Paraguay	No	10,8
Perú	No	2,3
República Dominicana	No	8
Uruguay	Sí	2,2
Venezuela	Sí	15,6

Fuente: CEPAL 2011.

De la literatura teórica, se resaltan varias causas que podrían incidir en la institucionalización de una política pública, regularmente influenciadas por las características del contexto, como se observa en la tabla 3.2.

Tabla 3.2. Proceso de selección de casos (A)

<i>Países</i>	<i>X1. Regulación del acceso</i>	<i>X2. Incidencia</i>	<i>X3. Resultado de política</i>	<i>R. Institucionalización</i>
Argentina	Baja	Sí	43	Alta
Ecuador	Alta	Sí	45	Alta
Venezuela	Alta	No	-	Baja

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

3.6. Operacionalización

A continuación, se detalla la operacionalización de las causas X1-X2-X3 y el resultado (R) de esta investigación.

- ✓ X1. Regulación estatal al sistema de educación superior.
- ✓ X2. Los actores del sistema de educación superior, con veto formal e informal, tienen capacidad organizativa (Brunner y Villalobo 2014) para generar no solo mecanismos institucionales de interacción, sino también coercitivos –institucionales y de calle–

para la interlocución y canalización de demandas (Scartascini y Tommasi 2014). En función a la literatura, este criterio es fundamental como contrapeso al poder Ejecutivo, cuando se trata de llevar adelante propuestas de política.

- ✓ X3. Efectividad medida en función a la tasa de graduación de jóvenes entre veinticinco y veintinueve años, en porcentaje (Banco Mundial 2013).

Tabla 3.3. Proceso de selección de casos (B)

<i>Países</i>	<i>X1. Regulación del acceso</i>	<i>X2. Incidencia</i>	<i>X3. Resultado de política</i>	<i>R. Institucionalización</i>
Argentina	0*	1	0	1
Ecuador	1	1	0	1
Venezuela	1	0	-	0

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Nota:

* 0=BAJO/NO/menor al 50%, 1=ALTO/SÍ/mayor al 50%.

Para realizar la comparación de resultados positivos (método de convergencia en Mill), primero se escogen los casos que comparten el resultado (R), con lo cual Argentina y Ecuador son los casos seleccionados; luego, en función a la causalidad compleja, se asume que las causas (X1; X2; X3) serían conjuntamente suficientes para producir el resultado (R). No obstante, con cierto nivel de seguridad es posible asegurar que X1 no es una causa necesaria, porque el resultado (R) se manifiesta inclusive en donde X1 no está presente, lo propio ocurre con X3. Por el contrario, X2 puede ser causa necesaria, aunque esto no es posible confirmar a priori “porque la evidencia cruzada no nos permite distinguir entre correlaciones falsas y relaciones causales” (Beach y Pedersen 2016a, 236), en cambio la evidencia mecanicista dentro del caso se utiliza con la finalidad de construir inferencias confirmatorias sobre la causalidad.

Por medio de la comparación lo que se busca entonces es evaluar similitudes entre los dos casos seleccionados de institucionalización de la política de gratuidad. Para ello se ha construido un mecanismo causal teórico que vincula la reforma política (C) con la institucionalización de la política de gratuidad (R). En otras palabras, interesa explorar una relación causal a partir de la construcción de hipótesis teóricas en los casos que reportan presencia del resultado de interés (*positive-on-outcome*). La comparación de mecanismos en

los dos casos seleccionados planteará homogeneidad causal controlada, donde tiene gran relevancia el contexto, tomando en cuenta que las políticas son procesos estructurados en un tiempo y espacio determinados (Hall 2016).

Con el objetivo de evitar el riesgo de una heterogeneidad mecanicista, se plantea la comparación de casos de manera sistemática, lo cual permite explorar gradualmente los límites dentro de los cuales pueden viajar los conocimientos sobre los procesos causales. Se explorará entonces cómo opera el mecanismo causal teorizado en un contexto considerado “más propicio” para su funcionamiento (Beach 2018).

En efecto, esta recomendación se asume formalmente para ambos casos, en especial al reconocer el criterio temporal. En el caso ecuatoriano, se toma el último periodo de disputa por el sentido y la sanción de la gratuidad en la educación superior. Con relación a Argentina, se reconoce que la gratuidad de la educación superior se inaugura en el año 1949 con el Decreto 29.337 que suspende el cobro de aranceles, se continúa en 1952 con el Decreto 4493 que amplía la suspensión de cobro de aranceles a los profesorados e institutos, y finalmente en 1954 con la Ley Universitaria 14.297 se recoge la “gratuidad de los estudios”. Además, si bien este derecho es sancionado durante el primer peronismo, en la década de 1940 fueron presentados proyectos de leyes universitarias que incluían la gratuidad (Proyecto de Diputado Socialista Julio V. González, 1941). Con posterioridad al peronismo, los siguientes gobiernos mantuvieron la gratuidad con excepción de la dictadura militar (1976-1983) que aprobó una nueva ley universitaria que incorporó el cobro de aranceles. Con el retorno a la democracia en 1983, se derogó tal normativa y se retomó un modelo de gratuidad e ingreso irrestricto. Sin perder de vista en el análisis esta trayectoria previa, el periodo de estudio del caso argentino se sitúa en el retorno a la democracia.

Finalmente, se deja de lado al caso venezolano, primeramente, porque no se cuenta con información que sustente X3, como (R). Además, la coyuntura actual de este país vuelve inviable un estudio a profundidad de las características y la naturaleza aquí planteadas.

3.7. Mecanismo causal de la institucionalización de la política

Con la finalidad de explicar cómo en entornos de cambio político (D) se desarrolla el proceso de institucionalización de la política de gratuidad de la educación superior (R), se ha trazado un mecanismo causal que teoriza la conexión entre los dos elementos referidos, en el que cada

parte se encuentra sustentada por unas hipótesis específicas como se muestra en la tabla 3.4. Todas las otras hipótesis posibles se han concebido en una sola hipótesis alterna ($\neg H$). Partiendo de la lógica bayesiana, esto implica que se espera confirmar únicamente la hipótesis principal (H) (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018, 9).

El mecanismo causal teorizado parte de una reforma política (D) como el detonante de un proceso que conduce hacia la institucionalización de la política pública (R), a través de la formulación de la política (A), reestructuración del sistema institucional (B) y la interacción política (C). “Teóricamente, estas partes están causalmente relacionadas ($H = D: A: B: C: R$) y el mecanismo hipotético es la suma de su parte ($H = HD + HA + HB + HC + HR$)” (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018, 9).

Tabla 3.4. Proceso de institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior

	<i>Detonante (D)</i>				<i>Resultado (R)</i>
	Reforma política (D)	Formulación de la política pública (A)	Reestructuración del Sistema Institucional (B)	Interacción política (C)	Institucionalización de la política pública (R)
<i>Operacionalización</i>	Cambios en el sistema político y en el área de política (D)	Cambios en la política sectorial (A)	Ajustes del sistema institucional de la política (B)	Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal (C)	El objetivo central de la política permanece, independientemente del desempeño de la política (R)
<i>Hipótesis</i>	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: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la política (HR)
<i>Hipótesis alterna</i>	Los cambios en el sistema político NO inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior ($\neg HD$)	El gobierno NO formula una nueva política sectorial de educación superior (HA) ($\neg HA$)	El gobierno NO implementa reformas que inciden en el funcionamiento del Sistema universitario ($\neg HB$)	Los actores de veto NO establecen acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad ($\neg HC$)	La gratuidad en la educación superior NO se mantiene como un objetivo, a pesar de: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la política ($\neg HR$)

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Dado que se busca conocer el proceso que lleva a la institucionalización de una política (R), a partir de un cambio político (C) luego de una amplia búsqueda, es importante señalar la inexistencia de investigaciones que empírica o teóricamente junten de manera causal estos dos elementos. Como ya se señaló con anterioridad, la institucionalización de una política pública ha sido abordado como problema teórico desde la ciencia política, y permanentemente ha sido

asimilada como un atributo del desempeño político, en el que el elemento explicativo enfatiza en el análisis de la variación en la fortaleza institucional (ver Levitsky y Murillo 2010).

Así también, con el ánimo de explicar la calidad de las políticas públicas y consecuentemente su nivel de institucionalización, ciertos autores caracterizan a esta última a partir de la adaptabilidad, la coherencia de sus procedimientos, la autonomía y la complejidad, todo ello partiendo del juego político que subyace a las políticas públicas, con lo cual asignan un rol preponderante al agente (ver Spiller y Tommasi 2011; Scartascini y Tommasi 2012; Franco y Scartascini 2014).

Otro grupo de actores desde el neoinstitucionalismo sociológico, también a un nivel teórico, buscan conocer el proceso a partir del cual una regla o una estructura llegan a convertirse en institución, al plantear que las instituciones inciden en el comportamiento de los actores a través de recursos como reglas, prácticas y narrativas que dan paso a un proceso de estabilización, siendo entonces la institucionalización el resultado de la combinación de varias lógicas de acción y de consolidación institucional (ver Lowndes y Roberts 2013).

Por otra parte, con respecto a las investigaciones sobre la política de gratuidad en los casos seleccionados, existe vasta literatura para el caso argentino, y esto puede deberse a que la política es de más largo aliento en comparación con Ecuador. Los estudios en este sentido se centran en la descripción de las características de la política de gratuidad, los actores principales participantes en la arena política, las disputas que históricamente han estado en juego, la legislación en la materia y su fundamento conceptual –“la educación como derecho humano”– (entre los más destacados ver Bentancur 2009; Ezcurra 2016; Rinesi 2015; Del Valle, Montero y Mauro 2017; Gluz 2011; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli 2012; Brunner y Villalobos 2014; CEPAL 2016; CINDA 2011, 2016; García de Fanelli 2011; Poggi 2014).

De igual manera, para el caso ecuatoriano, las investigaciones son descriptivas y críticas respecto al importante periodo de reforma a la educación superior y la consagración de la gratuidad como política de Estado (entre lo más destacado ver Ramírez 2009; 2014; Carvajal 2016; Ospina *et al.* 2017; Johnson 2017; Zabala-Peñafiel 2017a).

Con respecto al área de política –educación superior–, existen apenas dos investigaciones identificadas al momento que desarrollan el análisis de la política de educación superior a

partir del diseño de política, con la finalidad de explicar la dinámica de gobernanza entre los actores al interior de las instituciones de educación superior en Países Bajos, y por otro lado para analizar la importancia de los instrumentos como los elementos que dan forma a la dinámica de gobernanza en los países de Europa Occidental (ver Capano 2017; Capano, Pritoni y Vicentini 2017).

Con respecto a la homogeneidad causal, la relación que se espera comprobar por medio del mecanismo causal teorizado en el nivel de los casos seleccionados para la comparación se justifica en el sentido en que ambos países primeramente cuentan con una política de gratuidad en la educación superior pública que ha logrado permanecer –o resurgir se podría decir para el caso argentino– en contextos bastante similares. En términos macro, ambos países experimentaron procesos constituyentes que, aunque en diferentes periodos, explicitan la relevancia de la política al punto de colocarlo en el texto constitucional. Esta evidencia es una pieza fundamental para afirmar con mayor confianza, que el tema hizo parte de la agenda política para el tiempo en el que inicia el análisis, en el caso argentino comenzará en 1994 y en Ecuador 2007. Se considera a priori que esto se debe a la capacidad organizativa y de incidencia de los actores con veto informal, no obstante, esto se analizará más ampliamente a continuación a partir de la reconstitución de procesos.

Ahora bien, de ser correcto el mecanismo que aquí se ha propuesto (tabla 3.4 *supra*), a un nivel operativo se deberían confirmar cambios en el sistema político y en el área de política (D), que detonan una nueva orientación de la política sectorial (A), la 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).

3.8. Los instrumentos de política, como observables empíricos

Dado que los mecanismos causales son entidades y procesos ontológicos en el mundo, y las teorías o hipótesis se ubican en un nivel abstracto, se teoriza sobre los mecanismos, que, aunque son finalmente inobservables, las hipótesis sobre estos generan implicaciones observables, tanto como comprobables. Así, la explicación a través de la referencia a los mecanismos causales implica un compromiso en principio de ser consistente con el nivel más bajo de análisis y el grado más fino de detalle observable (Bennet y Checkel 2015, 15).

Como ya se ha señalado, la orientación instrumental del diseño de política resulta relevante en el sentido en que denota la dinámica de poder entre los agentes y las estrategias a nivel de herramientas de políticas seleccionadas para la consecución de los objetivos planteados (Salamon 2002; Howlett, Ramesh y Perl 2009). Partiendo de ello, se entendería entonces que el proceso de diseño, tanto como la selección de instrumentos, respondan a un proceso comprensivo entre actores gubernamentales (Peters 2005).

En tal sentido, se considera que los instrumentos de política se caracterizan por ser buenos descriptores de la política, por lo tanto, se empleará la combinación tipológica NATO, que se basa en los recursos con los que cuenta un gobierno (nodalidad o información, autoridad, tesoro o presupuesto y organización, por sus siglas en inglés). Con respecto a la información, se refiere a los instrumentos que producen datos para y por el gobierno, los cuales nutren la toma de decisiones. La autoridad guarda relación con las normas jurídicas y el sistema legal que enmarca las políticas. El presupuesto incluye instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen viables u obstaculizan una política. Finalmente, el instrumento de organización alude al sistema institucional que tiene a cargo un área de política y por lo tanto incide en ella (Hood y Margetts 2006 en Zabala-Peñafiel 2015, 48).

A priori los instrumentos de política no necesariamente cumplen las propiedades de necesidad y suficiencia para corroborar inferencias (Collier 2011), debido a que estos son factores necesarios pero insuficientes para la explicación de un fenómeno dado en una política pública (Fontaine 2015; 2017). Por esta razón, es importante primeramente asumirlos más allá de su mera existencia, al configurar afirmaciones más complejas que los coloque en interacción o cumpliendo un papel dentro de las pruebas a evaluar posteriormente.

En consecuencia, en este estudio se adopta una postura conservadora en cuanto al tipo de test que validará las hipótesis a la luz de las evidencias que se recojan. El tipo de test que cumple con tal requisito es la prueba empírica del aro (*hoop*), caracterizada por una alta certidumbre y baja exclusividad, dado que existe alta probabilidad de encontrar evidencia si es que la hipótesis (H) es verdadera, así como también una alta probabilidad de encontrar evidencia si es que la hipótesis es falsa.

3.9. Razonamiento inferencial de los observables empíricos

Con respecto a la prueba del aro (*hoop*), tomando en cuenta la relación que se ha teorizado entre el detonante (D) y el resultado (R), debido a que en la revisión de literatura teórica y empírica no se encuentra relación directa entre estas partes como ya se ha señalado, y dado que los hallazgos existentes son evidencia puramente observacional, que no permite hacer afirmaciones causales (ver Hug y Schulz 2007 en Beach y Pedersen 2016b, 179), se establece una confianza previa (*prior*) general relativamente baja en cualquier caso dado, de 0.3.

En términos amplios el mecanismo causal que se ha teorizado, tanto como los observables empíricos esperados que se revisan a continuación, centran su atención en la influencia de las instituciones en el proceso que conecta el detonante con el resultado, en consistencia con el paraguas neoinstitucional y el marco analítico de esta investigación (Lowndes y Roberts 2013; Hall y Taylor 1996; Hall 2003, 2016; Peters 2005).

Dado que el enfoque bayesiano implica el uso de evidencia para actualizar las creencias sobre la probabilidad de que las explicaciones alternativas sean verdaderas, no todas las pruebas son decisivas, y de hecho algunas pueden ser consistentes con explicaciones contrapuestas. En opinión de Van Evera (1997), el valor probatorio de la evidencia depende del grado en que una hipótesis predice de manera única esa evidencia, y el grado en que sea cierto al hacerlo. En otro sentido, sí es necesario encontrar evidencia particular y/o suficiente para que una teoría sea cierta (Van Evera 1997, 31-32; Bennett 2010). Asimismo, hace falta señalar que:

[...] cuando la evidencia sobre un paso particular de un proceso se vuelve lo suficientemente repetitiva como para ser esperada, pierde cualquier habilidad para discriminar aún más entre las hipótesis que compiten. Por el contrario, la evidencia independiente sobre una dimensión o etapa nueva o diferente de un proceso hipotético conserva el potencial para sorprendernos y obligarnos a revisar nuestros antecedentes (Bennet y Checkel 2015, 21).

En base a esta recomendación metodológica, se considera importante incluir en las pruebas u observables empíricos esperados, criterios de economía política del caso de estudio, lo que pretende sostener de mejor manera las explicaciones y las hipótesis que se busca probar, sobretodo en lo que respecta a la dinámica de interacción entre actores del sistema de educación superior.

En lógica bayesiana, la regla de oro es que las explicaciones son más convincentes en la medida en que la evidencia es incompatible con las explicaciones alternativas. Importante entonces tomar en cuenta las explicaciones basadas en el poder material de los actores, las limitaciones y oportunidades institucionales y las normas sociales o la legitimidad (Mahoney2008). Lo útil de esta lógica es que tal incertidumbre se hace explícita, facilitando un lenguaje para expresar el nivel de seguridad en que una teoría sea válida, basada en evidencia empírica. Sin embargo, si se diera el caso de conocer a priori el material empírico, es decir antes de evaluar la evidencia, esto no significa que no se lo pueda emplear para hacer inferencias sobre teorías (Beach y Pedersen 2016b, 178-179).

Con respecto a las hipótesis rivales, a nivel de explicaciones teóricas reales, estas casi nunca son mutuamente excluyentes en términos teóricos o empíricos (Rohlfing 2014). Al final, la lógica bayesiana plantea que lo que se evalúa es si hay evidencia sugerente de una relación causal presente o no en el caso estudiado.

En función de las hipótesis correspondientes a cada entidad que hace parte del mecanismo causal teorizado, se han construido los observables empíricos que se espera confirmar a la luz del valor probatorio de la evidencia que sostenga cada observable (ver tabla 3.5). Estos, como ya se ha señalado, parten de la tipología de instrumentos de política planteada por Hood y Margetts (2007) y buscan sustentar el continuo de las hipótesis que en actividad se conectan por medio del mecanismo, hasta llegar al resultado (R), la institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior argentina y ecuatoriana.

Tabla 3.5. Observables empíricos esperados

Observables empíricos	NODALIDAD Opinión pública visibiliza y posiciona el debate de la gratuidad como un derecho, en el proceso constitucional (PD1)	NODALIDAD Información sobre las posturas de los actores de veto formal e informal, sobre armonización de normativa sectorial a cambios constitucionales (PA1)	NODALIDAD Cambios en la gestión/difusión de la información sobre la educación superior que incidan en el ámbito e la gratuidad (PB1)	NODALIDAD Pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre funcionamiento de gratuidad (PC1)	NODALIDAD Información oficial reconoce el principio de gratuidad en el Sistema universitario (PR1)
	AUTORIDAD Normativa constitucional incluye a la gratuidad de la educación superior (PD2)	AUTORIDAD Propuestas de articulación normativa general y sectorial (PA2)	AUTORIDAD Cambios en las regulaciones al Sistema universitario que incidan en el ámbito e la gratuidad (PB2)	AUTORIDAD Propuestas normativas que viabilicen la implementación formal de la gratuidad (PC2)	AUTORIDAD Normativa sectorial incluye como principio a la gratuidad (PR2)
	TESORO Variación en transferencias del Gobierno Nacional a las Universidades Nacionales (PD3)	TESORO Variación en el monto presupuestario para la implementación de la política (PA3)	TESORO Cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3)	TESORO Propuestas sobre el manejo y distribución del presupuesto universitario que incidan en la garantía a la gratuidad (PC3)	TESORO Presupuesto del Sistema universitario opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3)
	ORGANIZACIÓN Cambios en la dinámica del Sistema universitario (PD4)	ORGANIZACIÓN Creación de nueva/s agencia/s dentro del Sistema (PA4)	ORGANIZACIÓN Reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el Sistema universitario (PB4)	ORGANIZACIÓN Propuestas para la organización institucional del Sistema universitario que incida en la gratuidad (PC4)	ORGANIZACIÓN Sistema universitario opera sin cambios que trastoken la gratuidad (PR4)

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

La lógica inferencial informal de Bayes plantea una narrativa apoyada en los observables empíricos esperados, en los que, si una prueba u observable es cierto, se espera encontrar evidencia que lo confirme en consistencia con la teoría (HD). Luego, en la aplicación formal se cuantifica toda la información cualitativa de los observables empíricos esperados, empleando valores numéricos y funciones matemáticas (ver tabla 3.6).

Tabla 3.6. Formalización bayesiana-prueba del aro o tipo *hoop*

	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h/e)$	$p(h/\neg e)$	$C^1 = \frac{p(h/e)}{-p(h)}$	$C^2 = \frac{p(h/\neg e)}{-p(h)}$
<i>Prueba del aro (hoop)</i>	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

En esta investigación se combinarán tanto la aplicación formal como informal de la lógica bayesiana, empleando categorías cualitativas para argumentar y hacer explícitas las probabilidades, y por otra parte se utilizará un lenguaje matemático en el procesamiento sistemático de los elementos que requiere el proceso inferencial para solo entonces poder asegurar la presencia del mecanismo causal. La combinación de estas etapas en un solo proceso aspira a una aplicación disciplinada del método.

Capítulo 4

Gratuidad y acceso a la educación superior en Argentina

4.1. Contexto política educativa (años noventa e inicios de siglo XXI)

América Latina y el Caribe en los años noventa continuaron con las reformas estructurales implementadas desde mediados de los años ochenta, amparadas en lo que fue el llamado Consenso de Washington. Dichas reformas, de la mano con los programas de ajuste, buscaron mayor estabilidad macroeconómica, que venía retraída desde la década anterior, y se enfocaron en el ámbito fiscal (privatización de empresas estatales), comercial (flexibilización de los mercados laborales), así como financiero (Del Búfalo 2002; Lora 2012).

Aquellas directrices plantearon el achicamiento del Estado por medio de otro grupo de reformas institucionales complementarias, cuyas políticas de ajuste a la postre no favorecieron la expansión masiva de las ocupaciones de mayor productividad, así como tampoco incidieron en la desigualdad de la distribución del ingreso (CEPAL 2000, 68). Aunque los ajustes apuntaron concretamente a la constante búsqueda de eficiencia en los servicios públicos, a la efectividad de las políticas, así como a la descentralización, la pobreza y pobreza extrema regional se extendió de forma significativa y dramática (CEPAL 2014).

En términos generales, la orientación de las políticas sociales desde inicios de los años noventa respondió a un aire de época que, avalado por organismos internacionales, planteó el diseño y la implementación de políticas de ajuste en el ámbito social que redujeran el papel del Estado, tanto como su tamaño. En esencia, el enfoque neoliberal de estas iniciativas generó una dinámica de interacción entre Estado y mercado, con mayor participación de este último en la prestación de bienes y servicios. La noción de volver más eficientes estas prestaciones cruzaba entonces por lograr un mayor involucramiento del mercado y en consecuencia del sector privado.

Junto al nuevo discurso y acciones de corte neoliberal, adquirió especial relevancia la noción de lo “público no-estatal”, en referencia a los servicios básicos que al ser públicos no necesariamente debían ser prestados y/o financiados por el Estado (CEPAL 2000). La conexión entre la noción de igualdad y gratuidad, históricamente construida en el caso argentino desde la configuración y consolidación del proyecto de Estado-nación, se redefinió,

y la equidad potencialmente marcaba un nuevo esquema de sentido para pensar la gratuidad de la enseñanza (Minteguiaga 2008, 95).

En materia de focalización, las principales transformaciones se centraron en el recorte o condicionamiento de prestaciones, en los que los programas universalistas se dirigieron hacia los sectores más deprimidos. Como ejemplo de ello estuvieron los fondos especiales de “inversión social”, con apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que buscaron solucionar en el corto plazo la condición de pobreza extrema a través de asistencia alimentaria, saneamiento, generación de empleos temporales, capacitación laboral técnica, entre otros.

Frente a ello, las principales críticas alertaron la disposición de recursos enfocados en necesidades básicas o mínimos de bienestar que suponen una lógica de relacionamiento entre grupos dominantes y subordinados, sensibles a dinámicas clientelares y asistencialistas, así como también la reducción de la población beneficiaria de las políticas públicas, acotada casi por completo a los pobres, que tiende a discriminar y en cierta medida institucionalizar las desigualdades sociales (Bentancur 2008, 32-33).

Los países latinoamericanos y caribeños en este periodo asistieron a la hechura política y a acciones de reforma inclusive a nivel constitucional, que enfatizaron en la reducción del andamiaje estatal y ajuste al gasto público y que, en materia de educación superior, se justificaron en la “hipertrofia burocrática y corporativa endémica de las universidades y su alto costo transferido hacia la totalidad de los contribuyentes como una carga innecesaria” (Landinelli 2008 en Del Valle, Montero y Mauro 2017, 39).

El entorno para el conjunto de políticas sociales en la región incluyó a la educación superior. La ola liberalizadora asumida por los gobiernos pasó de una relación de confianza

[...] entre un Estado benevolente (Brunner 1990) y una universidad más o menos estable y elitista, a una relación de mando a distancia, basada en la evaluación, la acreditación de carreras y la asignación financiera enlazada a indicadores de desempeño (Krotsch 1997 en Del Valle, Montero y Mauro 2017, 39).

Así, un grupo de reformas se enmarcaron en cuestiones de la calidad del servicio educativo y la importancia de la construcción de procesos de evaluación y acreditación para conocer de primera mano el papel que cumplía la Universidad tanto en calidad del servicio, como en institución transformadora de la sociedad (CRES 1998; 2008). En efecto, los procesos de evaluación y calidad, avalados fuertemente en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) en 1998 y 2008 (ver tabla 4.1) se instauraron en las agendas regionales de los gobiernos, y de hecho hacen parte del diseño de las políticas educativas hasta la actualidad. En términos de Luengo (2003), se evidenció un desplazamiento de la planeación hacia la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos, lo que abrió paso a Estados evaluadores con amplios repertorios de instrumentos de evaluación y acreditación que son concebidos desde fines de los años ochenta, aunque llegan a implementarse ampliamente ya entrado el siglo XXI (Zabala-Peñañiel 2015, 42).

Tabla 4.1. Síntesis de principales directrices Conferencias Mundiales sobre Educación Superior-UNESCO (1998/2008)

<i>Directriz</i>	<i>Acciones</i>	
	<i>1998</i>	<i>2008</i>
<i>Calidad</i>	Procesos transparentes y neutrales de evaluación y aseguramiento de la calidad	Poner en marcha y reforzar sistemas apropiados de aseguramiento de la calidad y marcos regulatorios con la participación de todos los actores involucrados
	Medidas para acrecentar la calidad de la educación superior, destinadas a alcanzar objetivos institucionales y de mejoramiento del sistema de educación superior	
	Atención especial al respeto de los principios de libertad académica y autonomía institucional	
<i>Financiamiento</i>	No solo el Estado es el que debe asumir la tarea de financiamiento al sistema	Mantener o incrementar la inversión en educación superior a fin de sostener la calidad y equidad
	La cooperación internacional es un actor importante para dinamizar el sistema	
	El apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial pero no único para que esta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional	Promover la diversificación tanto de la provisión como del financiamiento de la educación superior

Fuente: Unesco 1998. Adaptado de Zabala-Peñañiel 2015, 37-39.

Vale señalar que en el mismo contexto la educación superior fue ratificada como un bien público social y un derecho humano universal, a partir de lo cual su prestación pasaba a estar, por lo menos apreciativamente, en manos de los Estados (CRES 1998/2008).

Los sistemas de educación, no obstante, se complejizaron y hasta cierto punto son ambiguos, pues conviven dos concepciones que responden a orientaciones contrapuestas: la que entiende a la educación superior como un bien público, y, en el otro costado, como un bien transable, este último en el marco de las reformas propuestas por el Banco Mundial para los sistemas de educación superior, que tomó forma en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) dentro del espacio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde los gobiernos admiten que la educación superior puede ser tratada como un servicio comercial y en consecuencia regulada en el marco de esta organización. El mecanismo mediante el cual este principio permeó en algunos sistemas de la región bajo la figura de condicionamientos de ayuda para el desarrollo (Zabala-Peñañiel 2015, 35).

En un balance muy general, en la región se transitó del predominio de instituciones públicas, altamente autónomas y financiadas en su totalidad por el Estado, a uno de masificación en la demanda, que desde la década de los sesenta aproximadamente fue paulatinamente canalizándose hacia la oferta privada con pocas o nulas regulaciones en materia de calidad, todo ello enmarcado en un contexto de desfinanciamiento crónico a los sistemas públicos (García, C. 2010; Perrota 2016), lo que incidió en la conformación de circuitos educativos segmentados socialmente (Chiroleu 2009a).

Hacia fines del sigloXX, producto de los ajustes referidos y del mal desempeño de las políticas sociales (CEPAL 2000), con crisis económicas en ciernes tanto en Ecuador como Argentina, volvió a colocarse en el debate la necesidad de lo que se llamó una *segunda generación de reformas del Estado*, que buscaban más bien la *modernización* del Estado antes que su desmantelamiento (García, D. 2001; Bresser 1998), tomando especial relevancia el concepto de “capacidades institucionales del Estado”, así como la importancia de comprender los determinantes de la calidad de las políticas públicas (Rey 2014, 118).

Lo propio ocurrió con la educación superior, cuya centralidad en las agendas regionales puede atribuirse a dos elementos: por la creciente complejidad de los sistemas como consecuencia de la masificación y expansión de la matrícula a partir de los años setenta, lo que también

modificó la relación gobierno-universidad (Cox 1993 en Del Valle, Montero y Mauro 2017, 38); y por otra parte, en la década de los ochenta en gran parte de los países de la región desde los gobiernos se instauraron sistemas institucionales para regular la oferta tanto pública como privada, debido a la creciente demanda.

Con respecto a las políticas de acceso, que enfatizan en la democratización con criterios de equidad e inclusión, estas responden a trayectorias históricas de largo aliento en la región. Como resumen se presenta a continuación (tabla 4.2) una panorámica de los periodos que han transitado las universidades latinoamericanas, cuyo principal postulado resalta la importancia estratégica de la Declaración de Cartagena de la CRES 2008, así como la Declaración de París de la CMES en 2009, sobre el derecho a la Universidad.

Tabla 4.2. Periodización en las universidades latinoamericanas

<i>Etapa</i>	<i>Configuración de las universidades y tendencias de cambio</i>	<i>Modelo de regulación y gobierno</i>	<i>Tendencias a las que se opone</i>
Primera generación de reformas 1918-1960	Universidad de Élite	Autonomía (más Estado, menos gobierno)	Universidad clerical y oligárquica
	Corporativa		
Segunda generación de reformas 1960-1980	Democratización interna	Mercado desregulado (menos gobierno, más Estado)	Universidad de Élite
	Autonomía. Cogobierno.		
	Masificación con diferenciación y segmentación		
	Privatización de los sistemas nacionales. Modelo dual público-privado		
	Binarización		

<i>Etapa</i>	<i>Configuración de las universidades y tendencias de cambio</i>	<i>Modelo de regulación y gobierno</i>	<i>Tendencias a las que se opone</i>
Tercera generación de reformas 1980-2008	Masificación con regulación	Estado como regulador, pero no garante de la provisión pública-estatal de la educación universitaria	Mercado desregulado
	Internacionalización mercantil	Estado evaluador (más gobierno, menos Estado)	
	Modelo trinario: pública-privada; nacional-privada; transnacional	"Re funcionalización pragmática"	
	Pos masificación	Estado garante de la educación como bien público-social y un derecho	Mercantilización y transnacionalización universitaria
Cuarta reforma 2008-[2015]*	Democratización sustantiva	Más gobierno y más Estado	
Universidad integral, integrada e integradora	Internacionalización con integración regional		

Fuente: Del Valle, Montero y Mauro 2017, 53.

Nota:

* Los corchetes son de la autora.

4.2. Entorno político y la política de gratuidad en el acceso a la educación superior argentina

Durante los años noventa, a tono con la tendencia regional, el sistema educativo superior argentino experimentó una reestructuración importante. En gran medida, se puede afirmar que dio respuesta a tendencias de cambio de más largo aliento asociadas fundamentalmente a reformas estatales y de la agenda educativa internacional. Uno de los ejes más importantes fue la discusión sobre prestación universal vs focalización (Bentancour 2008, 11).

En efecto, a inicios de la década de los noventa en Argentina y algunos países de la región, se posicionó una “agenda internacional de la modernización de los sistemas educativos superiores” (Marginson y Mollis 2001), que en materia de acceso avalaba el arancelamiento de la universidad pública, la cual señala que era urgente proporcionar recursos adicionales para su funcionamiento, dado que “Como lo ha indicado la experiencia habida en otros lugares, la única forma de generar fuentes de ingresos estables para las universidades estriba en la recuperación de los costos, al menos parcial, mediante el cobro de derechos de matrícula a los estudiantes” (Banco Mundial 1991, 48).

El objetivo central fue diversificar el sistema de universitario argentino, con lo cual este se volvió más heterogéneo y complejo, debido a la creación de nuevas universidades privadas y públicas; las últimas con una estructura de organización muy distinta a las universidades tradicionales, como la Universidad de Buenos Aires (UBA), lo que posteriormente influyó en los pesos y contrapesos del sistema de educación superior, en especial en cuestiones de acceso y financiamiento. Vale resaltar que, pese a que el discurso oficial planteaba restringir el acceso para mejorar la eficiencia del sistema, nunca se introdujeron cambios trascendentales en la política nacional de admisión, dejando este proceso a potestad de las instituciones de educación superior públicas (Marquina 2011, 68 en Ezcurra 2016).

Las políticas de democratización e inclusión educativa implicaron la creación de nuevas universidades. Esta es una característica tanto del periodo menemista como del kirchnerista, aunque vale decir que en el segundo la expansión de la oferta pública fue mayor, no solo en el Conurbano. Aquel momento se dio a la par de un proceso de reforma constituyente, llevado a cabo en 1994; además en el marco de una expansión de poderes y competencias del poder ejecutivo, con el gobierno menemista¹ que fuera calificado por O’Donell (1997) como una democracia delegativa, en la que el más beneficiado de las competencias delegadas sobre todo desde el legislativo, fue el poder ejecutivo.

Tal acumulación de poder abrió paso a una reestructura del aparato estatal, con procesos radicales de privatización en la primera Administración menemista que, para el segundo periodo iniciado en 1996, se convirtieron en las conocidas reformas de *segunda generación*,

¹ Los mecanismos fueron variados: “legislación por decreto, veto presidencial a los proyectos de ley, control político de la judicatura y recursos clientelares para disciplinar a legisladores, gobernadores y dirigentes sindicales” (Bentancur 2008, 117).

desregulando el sistema de salud, estableciendo una reforma laboral y racionalizando el sector público en la misma línea privatista (Bentancur 2008; Chiroleu, Suásnabar y Ravelli 2012; Etchichury 2016; Solanas 2009). El corolario fue la conformación de amplias oposiciones en los sectores económicos y sociales afectados, lo que generalizó el descontento en la sociedad argentina.

4.3. El sistema de educación superior argentino y sus actores

Para establecer aproximaciones y posibles explicaciones a la trayectoria de las políticas educativas en Argentina, es importante comprender la centralidad de *lo público* en esta sociedad. En efecto, en el marco de los proyectos de construcción hegemónica del Estado y la nación, la educación se posicionó como un problema de orden público, vinculándose de esta manera a la tarea primordial de producir referencias simbólicas que actuaron en cierta medida como un arco de solidaridades frente al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O'Donnell 1978, 4). En efecto, el Estado fue el agente central en el proceso de conformación de la “identidad nacional”, y la escuela pública su instrumento² (Minteguiaga 2008, 90).

En gran medida la Reforma de Córdoba de 1918 también planteó pautas de relacionamiento sociedad-gobierno que, desde la arena de la educación pública, fueron configurando una cierta orientación de las consignas históricas que inclusive en términos discursivos delinearon un vocabulario de derechos, ampliamente instalado y vigente en la sociedad argentina.

Históricamente, la educación pública, con ciertos matices e incluso distorsiones, en especial en el periodo posterior a la dictadura militar, ha sido entendida como un derecho. De ahí que difícilmente algún actor político ponga en tela de duda el sentido de gratuidad de la educación superior.

La complejidad de esta área de política reside fundamentalmente en su configuración a lo largo del tiempo, partiendo de hitos como los referidos en un inicio que le han impreso legitimidad por medio de los postulados que han caracterizado el debate sociopolítico de la nación. La autonomía universitaria y la necesidad de *des-elitizar* las aulas universitarias, así como el cogobierno, la gratuidad y el ingreso irrestricto han sido elementos medulares de la

² El proyecto de configuración del Estado-nación se articuló a cuatro ideas clave a saber: La obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular. Incluso se habla de un esfuerzo cultural-homogeneizador, ligado a la creación de la nacionalidad argentina.

política educativa instalados fuertemente en el imaginario colectivo de la sociedad argentina, que han fundado dinámicas muy particulares de relacionamiento Universidad-Estado, en donde la capacidad de veto de los actores del sistema no es nada desestimable.³

Desde el regreso a la democracia hasta la actualidad, el péndulo siempre ha ido hacia el lado de la autonomía. Por tradición, las universidades argentinas tienen fuertes márgenes de autonomía y de resistencia a resignificar la política. A lo largo de la historia democrática del país, cuando se trataron de implementar reformas que de alguna manera amenazaban la autonomía universitaria, los actores de gobierno han requerido de mucha fuerza política, así como de previsión sobre los costos políticos de tales reformas. Y, si bien el retorno a la democracia con el gobierno de Alfonsín (1983-1989), significó un proceso de “normalización” política y social que incluyó retomar los principios reformistas, la recuperación de la legalidad universitaria, eliminada en el periodo dictatorial (muchos centros de estudio cerraron sus puertas), fue reconocida en algunos sectores que fueron perseguidos, reprimidos y/o desaparecidos, como la Federación Universitaria Argentina (FUA) originalmente creada con la Reforma de 1918, las federaciones regionales, los centros de estudiantes. Así también se crearon instancias colegiadas en torno a las autoridades universitarias (rectores y decanos).

Con respecto a la gratuidad del acceso, vale reconocer que, con el retorno a la democracia, lo *público* pasó de una visión ligada al Estado a una ya no exclusivamente estatal, anclada a lo social, que posteriormente en los años noventa desemboca en una concepción abiertamente antiestatal. Con esto se podría afirmar que a partir de 1983 el sistema educativo tradicional fue objeto de ataque, y el énfasis recayó sobre la noción de “pluralismo democrático”, a partir de lo cual se abandonaron todas las referencias al sentido igualador e integrador que tuvo históricamente la educación; y toda la ambigüedad que este planteamiento supuso abrió las puertas para que en la década de los noventa esto se tradujera, para algunos, en la educación como un bien de mercado (Mintegiaga 2008, 95-98).

Si antes el Estado aparecía como la única instancia que garantizaba la igualdad en el acceso a la educación, en el retorno democrático, la asunción de la equidad como principio de acción del Estado en materia educativa implicó la generación de políticas de corte compensatorio.

³ Claudio Suasnábar, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

En ese contexto se ha configurado un escenario donde los actores y su relación con la institucionalidad, tanto como lo es el sistema educativo superior, son complejos, y donde conviven multiplicidad de instancias de coordinación y de actores. A continuación, se lo describe desde las agencias de gobierno y la gestión del servicio educativo.

En primera línea se ubica el Ministerio de Educación, el cual, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, formula las políticas generales en materia universitaria, formalmente esta atribución se lleva a cabo observando el régimen de autonomía propio de las instituciones universitarias, así como garantizando la participación de órganos de coordinación y consulta (avalados en Ley de Educación Superior No. 24.521): los Consejos Regionales de Planificación y Coordinación de la Educación Superior (CPRES); el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conformado por rectores de las universidades nacionales; el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP); finalmente el Consejo de Universidades que es presidido por el ministro de Educación y se integra por el Comité Ejecutivo del CIN, un representante de cada CPRES, la Comisión Directiva del CRUP y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Del mismo modo, las instituciones de educación superior no universitarias, estatales y privadas se encuentran reguladas a la luz de la jurisdicción de cada gobierno provincial al que se circunscriban y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de ser el caso. En las universidades nacionales, tanto docentes, estudiantes, graduados y, en algunas instituciones, los no docentes, es decir el personal administrativo, se encuentran organizados y representados en órganos colegiados de gobierno, los que designan a las autoridades ejecutivas, y el rector es elegido normalmente por el máximo órgano colegiado, la asamblea universitaria. Vale resaltar que algunas de las instituciones universitarias cuentan con modalidades de elección directa de rector (CINDA 2016).

Si bien con la sanción de la Ley 24.521 en 1995 se buscó coordinación del gobierno sobre el subsistema, esto finalmente “diluyó sus posibilidades reales como resultado de la atribución de diversas competencias a distintos actores del sistema” (Chiroleu, Suasnabar y Rovelli 2012, 75), lo que evidencia un solapamiento normativo. Esto se analizará con más detalle a la luz de las pruebas empíricas esperadas y la evidencia recolectada para desarrollar el análisis sobre el proceso de la política de gratuidad en la educación superior argentina, partiendo

desde lo que implicó su sanción constitucional, en la cual oficial y formalmente se la considera como un derecho que tenía que ser provisto y garantizado por el Estado.

Tanto el acceso irrestricto, la gratuidad, como la autonomía universitaria son elementos centrales que han dado forma a un escenario político y de políticas públicas en Argentina, donde en clave de intereses resultaría muy costoso para los actores estatales desconocer la posición y relevancia de los actores no estatales en el espacio de lo público; su capacidad de organizarse y convocarse goza de legitimidad. En efecto, la relación establecida entre actores estatales y no estatales tiene un efecto importante en la estabilidad política y la gobernabilidad democrática (Mainwaring y Torcal, 2005). Por actores no estatales se entiende sobretodo a las organizaciones sociales (asociaciones, gremios y federaciones) de estudiantes, docentes, egresados y no docente.

Con respecto a las organizaciones estudiantiles, a nivel nacional se encuentra la Federación Universitaria Argentina (FUA), que nace en 1918 a la par del movimiento de la Reforma Universitaria y agrupa a federaciones históricamente constituidas en las universidades nacionales, como por ejemplo a la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), que fuera creada en 1908. En estas federaciones se hallan representados los centros de estudiantes de las facultades o departamentos y han tenido un peso histórico importante, muchas veces inclusive mayor a la FUBA. Estas han sido las federaciones de universidades nacionales como la de Córdoba, Tucumán y Rosario, cuya relevancia radica tanto en la cantidad de asociados, como en su trayectoria e incidencia en la política nacional. Esto se detallará más adelante a la luz de las evidencias encontradas para el análisis de la trayectoria política y de política universitaria en Argentina.

Por lo tanto, en la FUA están representadas todas las federaciones que integran su Congreso Nacional, y este es el espacio donde se eligen autoridades y establecen los grandes lineamientos políticos. Además, cuenta con dos juntas, ejecutiva y directiva⁴ y, a partir del restablecimiento de la democracia, la denominada Franja Morada, que se vincula políticamente con la Unión Cívica Radical, ha sido la agrupación predominante al frente de la FUA. No obstante, el contrapeso político histórico ha estado también en el Movimiento Nacional Reformista (MNR), relacionado con el socialismo, y en las últimas dos décadas han

⁴ Los miembros se eligen por adscripción política por lo que la integración de estas juntas depende de la relación de fuerzas de cada alineamiento.

ganado espacio otras agrupaciones de izquierda que le disputan a Franja Morada y al MNR el predominio.

Es importante anotar que, históricamente el partido radical (UCR) concentró la conducción de las universidades, sobretodo con la creación de nuevas universidades. Y, en la década pasada ocurrió lo propio, pero en esta ocasión a cargo de autoridades vinculadas al Partido Peronista, lo que abrió paso a la posibilidad de que sea “el kirchnerismo y otros sectores independientes de izquierda quienes tuvieran más presencia en las universidades de las provincias, que en Buenos Aires”.⁵

Una de las mayores críticas que ha recibido la FUA es la despoltización del movimiento estudiantil desde el retorno a la democracia. Esto ha generado fragmentaciones difíciles de saldar. En el periodo kirchnerista se intentó crear una FUA “paralela”, llamada FUA “de los estudiantes”, constituida por organizaciones vinculadas con el kirchnerismo que cuestionaron con fuerza la falta de representatividad de la FUA y el nivel altamente burocrático de su estructura, lo que aparentemente impedía a las organizaciones con menor presencia en los centros de estudiantes de las provincias llegar a la representación nacional. Sin embargo, esta representación paralela no logró consolidarse y tampoco tuvo una estrategia clara para unificar fuerzas que disputen a la FUA.

Todo ello es una muestra de especial relevancia para comprender la potencial capacidad de veto que tiene el movimiento estudiantil organizado en la política educativa nacional, primeramente, porque el gobierno Fernández de Kirchner buscó disputarse la conducción del movimiento, lo que detonó un alto nivel de cohesión al interior de la FUA, superando así las diferencias políticas de todas las fuerzas.

Con respecto a los docentes, estos se encuentran integrados en la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) creada en 1984, la cual se compone de asociaciones o federaciones que agrupan a docentes de las distintas universidades y que, en algunos casos, cuentan con asociaciones de docentes por facultades. Sus decisiones se toman en espacios de asambleas de docentes de universidades o de facultades. Debido a fraccionamientos políticos

⁵ Yamile Socolovsky (directora del Instituto de Estudios y Capacitación IEC-CONADU), entrevista con la autora, septiembre de 2017.

internos, en la actualidad cuenta con dos conducciones nacionales: CONADU y CONADU-H “histórica”.

La CONADU es mayoritaria y congrega a más del 45% de los docentes e investigadores del país, según su propia descripción institucional creció al calor de la expansión universitaria de los últimos diez años, pasando de diez a treinta y cuatro asociaciones de base, desplegadas a lo largo y ancho del país. Es una organización con un papel muy activo tanto en apoyo a la educación y la universidad pública, como por los derechos laborales. Asimismo, se encuentra afiliada a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA de los trabajadores).

Los actores universitarios no docentes se agrupan en la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN), que a su vez integra la Confederación General del Trabajo (CGT). La FATUN se compone por sindicatos o asociaciones de trabajadores no docentes, de gran parte de las universidades nacionales de Argentina, y cuenta con un Consejo Directivo Nacional y consejos regionales por universidades.

Finalmente, el sector de egresados, sobretudo de universidades grandes, cuenta con colegios de graduados que los agrupan con fines profesionales, así como gremiales y académicos. A nivel nacional se encuentra la Confederación General de Profesionales de la Argentina, cuyo papel no ha terminado de cobrar protagonismo en relación con los otros actores no estatales organizados en torno a los temas educativos.

4.4. La política de gratuidad argentina: ¿institucionalización? Análisis a la luz de la evidencia

En esta sección se analizará de forma sistemática el proceso de institucionalización de la gratuidad en Argentina, partiendo del mecanismo causal teorizado a la luz de las evidencias para este primer caso. Para la configuración de los observables empíricos, se mantiene el valor bajo de la confianza previa (0.5), a partir de lo que espera alcanzar niveles de actualización de la teoría lo suficientes que permitan una confianza posterior basada en el valor probativo de la evidencia para cada parte del mecanismo causal que, en el mejor escenario, debe sostener a cada prueba u observable empírico.

Siguiendo las recomendaciones de Beach y Pedersen (2016b), la aplicación informal de la lógica bayesiana que sostiene las hipótesis y desarrolla una lógica inferencial de las pruebas u

observables empíricos, se establecerá de la forma más parsimoniosa posible, buscando conocer: qué tipos de evidencia debería dejar la relación causal en el registro empírico, y potencialmente qué podría decirnos en relación con la teoría sustentada en cada hipótesis, en términos de certeza teórica y singularidad. Cuanto más clara sea la prueba sobre la descripción de lo que se espera encontrar, más viable será determinar si se encuentra presente en el caso de análisis.

4.4.1 Diseño de observaciones empíricas esperadas y recopilación de evidencias

4.4.1.1 Detonante (D), cambios en el sistema político y en el área de política

En términos generales, los cambios políticos (D) pueden comprenderse como cambios en las reglas del juego, expresados en procesos de reforma ya sean constitucionales o constituyentes. Regularmente afectan la forma de organización del sistema político, la repartición de poder en las diferentes funciones del aparato estatal, en los poderes ejecutivo y legislativo fundamentalmente, la fortaleza de las instituciones y su nivel de institucionalización, el nivel de satisfacción de la sociedad con sus instituciones, entre otros (Tsebelis 1990; Lijparth 1995, O'Donnell 1997; Zovatto 2007; Levitsky y Murillo 2010).

En el contexto latinoamericano, el cambio de las reglas de juego puede a la postre suponer un beneficio en términos de representatividad e inclusión para grupos que histórica y sistemáticamente han sido excluidos. Al mismo tiempo puede suponer una mejoría en la legitimidad del sistema democrático frente a la ciudadanía, determinada por la ideología del gobierno, el tipo de régimen político, la configuración de los grupos de interés y las capacidades estatales.

En este escenario cobra sentido la incidencia de *lo* político en *las* políticas, debido a que el cambio en las reglas de juego incide en su orientación, así como en los instrumentos seleccionados para la implementación, en otros términos: en el proceso de diseño de políticas (Peters 2015), afectando la calidad de estas (Spiller y Tommasi 2011). A pesar de que, en entornos de países en desarrollo, se cuestione la capacidad de las reglas de juego para reflejar las expectativas de los actores, tanto como sus comportamientos efectivos (O'Donnell 1996; Levitsky y Murillo 2010), considerarlos para el análisis permite, al menos, identificar escenarios y limitaciones que los actores políticos requieren enfrentar al momento de tomar decisiones (Freidenberg 2016).

En consistencia con lo señalado, primeramente, la evidencia que debería sostener las pruebas en el detonante (D) de este mecanismo causal tiene que demostrar la existencia o no de un proceso de reforma política que, en efecto, se encuentre conectado de alguna manera con el área de política en cuestión. Por otra parte, si la hipótesis del detonante (HD) –los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior– es cierta, se debería encontrar evidencia para al menos cuatro pruebas basadas en los instrumentos de políticas (Hood 2006) (ver tabla 4.3).

Tabla 4.3. Detonante-Cambios en el sistema político y en el área de política (D)

H IPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
Los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior (HD)	Opinión pública visibiliza y posiciona el debate de la gratuidad como un derecho, en el proceso constitucional (PD1)	Actores posicionan la gratuidad como un derecho	Archivo de los Debates de la Convención Nacional Constituyente (1994, 398) / 4ta Reunión-1era Sesión Ordinaria (continuación). 1 de junio de 1994. Entrevista radial a Eduardo Barcesat. Convencional Constituyente del Distrito Capital Federal. Partido Frente Grande Diarios de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente 1994, 3181	+
	Normativa constitucional contiene en su articulado la gratuidad de la educación superior (PD2)	Nueva Constitución argentina (1994)	Art.75, inciso 19. Constitución de la Nación Argentina. 24 de agosto de 1994.	+
	Variación en transferencias del Gobierno Nacional a las Universidades Nacionales (PD3)	Aumento de transferencias del Gobierno Nacional a las Universidades Nacionales en 1995	Transferencias del Gobierno Nacional para el año 1995. Secretaría de Políticas Universitarias. Coordinación General Económico-Financiera.	+
	Cambios en la dinámica del Sistema universitario (PD4)	Pronunciamientos actores del Sistema universitario	Decreto 2427 / 94. Estímulos a la docencia y a la investigación	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Con respecto a la información (nodalidad), para probar la hipótesis (HD), se esperaría encontrar evidencia de que la opinión pública mostró y documentó algún tipo de debate desarrollado entorno a la gratuidad entre los actores que hicieron parte del proceso constituyente (PD1). Vale recalcar que el solo hecho de encontrar evidencia que pruebe que la gratuidad mereció discusión y el posicionamiento de los actores, refleja la centralidad y relevancia del tema en mención, dado que la discusión se ubica en un marco más amplio, como lo es el proceso de reforma constituyente.

A partir del análisis al diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1994), se destaca que, en el marco de la discusión sobre la responsabilidad indelegable del Estado como prestador principal y único de la educación pública, tal responsabilidad iría en el sentido de comprender la obligación del Estado de generar una estructura tal que permita el ejercicio del *derecho a la educación*. Ahora, el contenido de los principios a los que debía regirse la educación fue objeto de impetuosos debates.

En efecto, la mayor discusión en el recinto constituyente tuvo lugar al interpretarse el alcance de tal responsabilidad indelegable del Estado para garantizar la gratuidad de la educación, pues se incluyó la noción de *equidad* en el debate, planteándola como un principio adicional. Este juego de palabras con significados equívocos y en el marco de un contexto de políticas fuertemente contradictorias a los fines de la gratuidad generó un alto nivel de conflictividad en los actores constituyentes.

El convencional constituyente de Capital Federal, Jesús Rodríguez (de la Unión Cívica Radical, UCR) manifestaba que:

La prestación del servicio educativo por parte del Estado comporta inevitablemente el cumplimiento de un conjunto de principios: [...] garantizar el principio de equidad, estableciendo políticas socio educativas que eviten discriminación económica y social en el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo (Archivo Convención Nacional Constituyente 1994, 375).

Y, ahondando en el principio de equidad, el mismo convencionalista refirió:

[...] la gratuidad y la equidad no son conceptos que puedan combinarse parcialmente. Para su aplicación en la práctica deben ser sumados uno al otro, son conceptos que no admiten contradicción entre ellos por su naturaleza de principios. De aquí y hacia adelante la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. El principio de equidad, que se suma al de gratuidad, cumple una función que deriva de su significado: la justicia; y consiste en una directiva, en aquellos casos en que la gratuidad no alcance por sí sola a garantizar la igualdad de oportunidades, se impone al Estado la carga de proveer a los habitantes los medios suficientes para acceder a la educación gratuita (Archivo Convención Nacional Constituyente 1994, 376).

Las críticas a ello plantearon que en realidad el propósito de tales postulados obedecía, en concordancia con las políticas impulsadas en la década de los noventa, al interés de incorporar la noción de equidad en sentido opuesto al declarado y así terminar con el principio de gratuidad por sí solo. Así lo señaló el convencional constituyente de Capital Federal por la Unidad Socialista, Alfredo Bravo:

Las cosas deben ser claras, terminantes y precisas [...] si digo que la educación pública –que es la única a la cual pueden acceder los integrantes del pueblo, porque para llegar a la otra enseñanza tienen que pagar– es gratuita en todos los niveles, ramas y jurisdicciones [...] no necesito sacar de la galera la palabra “equidad”, que es sinónimo de moderación en los contratos y oposición a la gratuidad [...] no podemos admitir que en la norma figure una palabra que pueda dar lugar a interpretaciones[...] si no va a existir igualdad de oportunidades y de posibilidades, junto con la gratuidad, indudablemente vamos a ir otorgando a la palabra “equidad” la posibilidad cierta de transformarse en sinónimo de arancelamiento (Archivo Convención Nacional Constituyente 1994, 3181).

Un actor que desempeñó un papel importante al abonar argumentaciones para la discusión sobre la equidad como principio de la educación pública argentina fue la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL),⁶ la cual para entonces publicó una obra en la que reafirmaba la necesidad de emplear la categoría de equidad porque con ella se garantiza que las instituciones educativas reciban un subsidio, que dependerá de la entidad de que se trate.

Adriana Puiggrós, convencional constituyente de Capital Federal por el Partido Frente Grande, señaló que se pretendía legitimar una política de arancelamiento de los servicios educativos junto con mecanismos financieros para otorgar préstamos y becas.

No podemos estar de acuerdo con todo esto. Por lo tanto, [...] vamos a luchar por la gratuidad plena, lo que significa que estamos luchando por la Ley 1420; por aquellos principios que los integrantes del movimiento reformista creyeron que ya estaban cumplidos. De ahora en más lucharemos para que todos los argentinos tengan la oportunidad de una educación gratuita, no limitada por la equidad (Archivo Convención Nacional Constituyente 1994, 3223).

En el mismo sentido, Eduardo Barcesat, convencional constituyente de Capital Federal por el Partido Frente Grande, declaró en algunos medios de comunicación con respecto a la equidad que:

[...] se entenderá que ella no agrega ningún significado al tema de la gratuidad y que, por el contrario, puede convertirse en una especie de esclusa para vaciar de contenido a la palabra gratuidad que tiene instalación e historia social [...]. Esa historia social de la palabra, la

⁶ Institución privada fundada en 1964 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

incorporación de su verdadero sentido y el hecho de sentir socialmente obligatorio el término gratuito, se perderían mediante la incorporación de la palabra “equidad” inmediatamente después de la expresión de gratuidad.⁷

Finalmente, el texto propuesto por el convencionalista Jesús Rodríguez, en los términos presentados anteriormente, se convirtió en el dictamen de mayoría que fuera aprobado con posterioridad sin modificaciones con 171 votos afirmativos y 53 negativos, e incorporado textualmente a la Constitución Nacional. No obstante, esta diferencia de posturas quedó saldada más adelante con algunas opiniones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Uno de los casos relevantes ocurrió en 2008, mediante el fallo Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional (s/artículo 34 de la Ley No.24251), donde existió una posición mayoritaria que entendía a la noción de equidad como complementaria y subsidiaria a la gratuidad, al establecer la necesidad de atender “los principios de solidaridad, desarrollo social [...] e igualdad de oportunidades en sentido material” (CSJN, Fallos 331:2257, 2008).⁸

La evidencia recabada es decisoria y sostiene ampliamente la veracidad de esta prueba, con lo cual el valor probativo es alto y el resultado del test positivo. En tal sentido se comprueba que existió un debate entre los actores, posicionando el derecho a la educación a través de la garantía irrenunciable a la gratuidad, y en efecto existió preocupación en algunos sectores por la ambigüedad e imprecisión que implicaba la inclusión del concepto de equidad. No obstante, podría afirmarse que por lo menos en el esquema constitucional, la gratuidad se impuso inclusive en los tres niveles de educación. La obligación del Estado configurada así genera su responsabilidad financiera en la materia.

El test basado en el instrumento normativo (autoridad), de ser cierta la hipótesis (HD), debería respaldarse en evidencia que demuestre la existencia de un cuerpo normativo de jerarquía constitucional, enunciando en su articulado la gratuidad de la educación superior (PD2). En efecto, luego del amplio debate antes descrito, el texto constitucional en materia de derechos planteó en el artículo 75, inciso 19:

⁷ Eduardo Barcesat, entrevista en Radio Del Plata, Rosario, s. f. <https://www.youtube.com/watch?v=jiEGaX3sHCM>.

⁸ En el caso del Ministerio de Educación Nacional, este impugnó judicialmente una serie de artículos del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata porque contrariaban, aparentemente, las disposiciones legales previstas en la Ley de Educación Superior 24.195. La Corte no dio lugar a tal impugnación, con base en la autonomía universitaria.

[...] Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: [...] y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales [...] (Constitución de la Nación Argentina 1994).

Esta evidencia sostiene ampliamente la hipótesis con respecto a la prueba PD2 planteada, por lo tanto su resultado es positivo.

Con respecto al presupuesto, o instrumento de Tesoro, en consonancia con la hipótesis HD se esperaría hallar evidencia que certifique variación en cuanto a las transferencias del gobierno nacional a las universidades nacionales (PD3) encargadas de implementar el acceso gratuito a la educación superior pública. La evidencia en esos términos daría cuenta de que el contexto constituyente incidió en el presupuesto de las universidades nacionales en el siguiente año. Al observar las transferencias del gobierno nacional realizadas en el año 1995, se constata un aumento leve del rubro, según datos de la Coordinación General Económico-Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias (ver detalle en Anexo 2). Esto se constituye en evidencia certera sobre la veracidad de PD3, por lo tanto, el test es positivo. No obstante, por sí sola esta evidencia no es probatoria ni decisoria sobre la veracidad de HD.

En relación con el instrumento de organización, de ser cierta HD se esperaría encontrar evidencia de que los miembros del sistema de educación superior cambiaron su dinámica de funcionamiento, y de que seguramente para adaptarse a los cambios establecidos a nivel constitucional se generaron incentivos (normalmente financieros) directos o indirectos (en relación con la gratuidad). Hace falta recalcar que los distintos actores del sistema universitario no necesariamente conforman bloques estables de intereses —esto se clarificará conforme avance la explicación del mecanismo causal de institucionalización—, sino que formalizan alianzas transitorias destinadas a dirimir situaciones puntuales, como en el caso de esta prueba (PD4) y lo que se busca verificar.

Una evidencia clave en tal sentido se encuentra en el Decreto 2427/94. Este instrumento se configuró como un mecanismo del gobierno nacional para influir en la dinámica del sistema universitario, y guarda relación con la prueba PD3. Concretamente este decreto creó subsidios a investigadores y docentes universitarios a través de la constitución del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), el cual, a través del Fondo para el Mejoramiento de la

Calidad (FOMECE) y con financiamiento del Banco Mundial, subvencionaba proyectos concretos impulsores del desarrollo de las ciencias básicas e ingenierías, así como también financiaba ciertos programas de posgrado en ciencias humanas y sociales.

La crítica principal fue que este tipo de incentivos podían comprometer y debilitar el posicionamiento estratégico y la visión crítica intrínseca a la universidad pública, puesto que auspiciaba financiamiento a las carreras a cambio de reformas a los planes de estudio, duración de estos y pequeños conjuntos de becas de movilidad internacional para ciertos grupos, con lo cual:

[...] lo que empezó a generar el FOMECE fue que quienes aceptaban esos programas y los gestionaban tenían acceso a recursos que permitieron empezar a consolidar una aristocracia académica con acceso a recursos y oportunidades de movilidad, fueron aquellos quienes promovieron en las universidades reformas de planes de estudio que implicaba la reducción de la duración de las carreras de grado.⁹

Se introduce de esta forma una dinámica de arancelamiento al nivel de posgrado, en la cual el modo de generación de la oferta de formación respondía a intereses de grupos particulares, desconectándose hasta cierto punto de la dinámica del sistema educativo que había desarrollado una relación de conjunto. De este modo el posgrado se aisló de las demandas específicas y estratégicas de formación de la sociedad argentina. Del mismo modo, la complejidad del sistema universitario y sus actores responden a una importante misión de integración y control social, lo que vuelve a la universidad pública muy dependiente de las demandas sociales de su tiempo y lugar.

Las evidencias basadas en los instrumentos NATO, cuyas características son híbridas (Peters 2018b), sustentan cada prueba construida (PD1-PD2-PD3-PD4) e interactúan entre sí y con el entorno de política. En ese sentido, el valor agregado de cada resultado aporta un nivel de confianza posterior sobre la validez de la hipótesis del detonante (HD).

Finalmente, es importante señalar que la incidencia del contexto internacional sobre el proceso de reforma constitucional, expresado en los compromisos asumidos y ratificados por

⁹ Eduardo Rinesi (catedrático Universidad de Buenos Aires y Universidad General Sarmiento), entrevista con la autora, septiembre de 2017.

el Estado argentino, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), dio relevancia a la necesidad de asumir una perspectiva de derechos que alcance transversalidad en el quehacer político argentino. En el mismo sentido, impulsada en este caso por actores nacionales con veto formal en el espacio constituyente, la autonomía universitaria también adquirió nivel constitucional, lo que se difundió rápidamente en varios países de la región, como Colombia, Paraguay, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela a excepción de Perú (Molina 2013, 33).

4.4.1.2 Cambios en la política sectorial (A)

Desde 1993 el menemismo llevó a cabo algunas transformaciones en el sector educativo; primero, con la sanción de la Ley Federal de Educación. También en el sector universitario se dieron cambios institucionales, como la creación de la Secretaría de Política Universitaria, dependiente del Ministerio de Cultura y Educación¹⁰ y de los Consejos de Planificación Universitaria Regional (CPUR),¹¹ pero no es hasta cuando se desarrolla el proceso constituyente que se viabiliza una reforma completa a través de la Ley de Educación Superior. En efecto, la reforma constitucional no solo operó en lo referido a la concepción del derecho a la educación, sino también respecto de la organización institucional en la materia (Scioscioli 2017, 42). Hecha la observación previa, este estudio considera que los cambios en el sistema político como producto de un proceso constituyente (D) inciden y generan cambios en las políticas sectoriales (A).

Dadas las condiciones que anteceden, en clave de la hipótesis (HA), se esperaría confirmar a nivel empírico que el gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior, para así demostrar que los poderes causales conectan al detonante (D) con la entidad A. Significa entonces que, a nivel teórico, se consideran dos cuestiones centrales de la formulación de política, la que refiere a la intención de diseño, así como a la capacidad para llevarlo a cabo. Esta última implica habilidades, competencias, recursos y arreglos institucionales que posibiliten una estructura sistemática e instrumental a las decisiones políticas (Peters 2005; 2018; Howlett y Rayner 2007; Howlett 2014).

¹⁰ La Secretaría de Política Universitaria como primera medida flexibilizó el régimen salarial de docentes, y posibilitó el pago de remuneraciones en términos de incentivos a la enseñanza y a la investigación, siempre que estuvieran vinculadas al sector productivo.

¹¹ Los Consejos de Planificación Universitaria Regional están integrados por representantes de las Universidades y de los gobiernos provinciales de cada región, tuvieron como objetivo la coordinar a nivel regional la educación universitaria (Brunner *et al.* 1995).

Con respecto a la política sectorial de educación superior, concretamente en lo que guarda relación con la gratuidad, es importante precisar que posterior al proceso constituyente de 1994, se discutió la nueva Ley de Educación Superior enmarcada en un contexto de recambio político que, si bien venía de años atrás por la salida anticipada del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), influyó de manera importante el discurso de Carlos Menem a tono con el aire de época en los años noventa, impulsado por el Consenso de Washington, el cual llevó a la implementación de políticas con corte neoliberal, que cuestionaban el papel regulador del Estado y ubicaban al mercado como el más eficaz y principal redistribuidor de recursos.

El importante apoyo político y social con el que contó el menemismo al asumir el gobierno le sirvió para legitimar sus acciones en el seno de la relación Estado-sociedad, lo que no ocurrió en la relación Estado-universidad; se ubicó a esta última como parte del Estado elefante y caduco que había que abandonar y regular por ser demasiado excesivo (Buchbinder 2005).

En este propósito el menemismo impulsó la discusión sobre las diversas problemáticas atravesadas por la universidad pública las cuales fueron hasta cierto punto maximizadas a fin de viabilizar las reformas que se planteaban en la nueva ley, si bien algunas tenían una base real y material. Fundamentalmente se discutió mucho el presupuesto de las universidades públicas, su gestión desconectada a la matriz de desarrollo que se planteaba en la época, el papel que esta ocupaba en la sociedad, entre otros temas.

Según se muestra en la tabla 4.4, de ser cierta la hipótesis (HA), se esperaría encontrar evidencia suficiente sobre pronunciamientos que señalen la importancia de armonizar el sistema de educación a los cambios constitucionales (PA1), a cargo de los diferentes actores de veto, formal e informal.

Tabla 4.4. Cambios en la política sectorial (A)

H IPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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)	Movilizaciones estudiantiles y docentes pugnan por la armonización	Notas de prensa Diarios El Clarín, La Nación, Página 12 entre el 15 de abril y el 10 de junio de 1995. Consulta Hemeroteca Nacional. Entrevista Yamile Socolovsky (realizada el 29 de septiembre 2017. Buenos Aires).	+
		Bloque de oposición en Congreso y Senado pugna por la armonización	Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación N° 18 Reunión. 07 de Junio de 1995. Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. N° 31 reunión. 20 de julio de 1995.	
	Propuestas de articulación normativa general y sectorial (PA2)	Propuestas de normativa generadas desde el gobierno, con respecto a la gratuidad	Gratuidad y Equidad en la LES. Revista de Ley Nro. 2 - Sistema Argentino de Información Jurídica - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	-
	Variación en el monto presupuestario para la implementación de la política (PA3)	Normativa sobre asignaciones presupuestarias	Ley de Educación Superior N° 24.521, Art 58 y 59. Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Art 116 y 117. Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional declaración de inconstitucionalidad–sumario, (U 2.33), CSJN en sent. del 27/05/1999, Fallos 322:919.	+
Creación de nueva/s agencia/s dentro del Sistema (PA4)	Nuevas agencias gubernamentales	Ley de Educación Superior N° 24.521, Art 46 (Creación de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU).	+	

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

En el marco del tratamiento a la Ley de Educación Superior (24 521), año 1995, en ambas Cámaras existieron pronunciamientos que demandaban el respeto al principio constitucional sobre la gratuidad, así como su inclusión explícita en el nuevo cuerpo normativo (Buchbinder 2005). Y, como ya se mencionó un actor de veto importante, opositor a la gratuidad fue el poder ejecutivo, así como parte del poder legislativo.

En el pleno de la discusión en la Cámara Baja, se rescata la intervención del diputado Raúl Alfredo Galván (con filiación al radicalismo):

Quedarán en soledad el partido oficialista junto con el ministro de educación y asumirán la responsabilidad histórica de haber allanado la autonomía universitaria y de haber violado la Constitución Nacional en lo referido a la gratuidad de la enseñanza de los jóvenes argentinos (Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación 18° Reunión. 7 de junio de 1995).

En correspondencia con ello, el diputado por el Frente Grande Carlos Alberto Álvarez señaló “este será un proyecto de ley aprobado compulsivamente por una mayoría circunstancial” (Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación 18° Reunión. 7 de junio de 1995). Según se ha citado, la posición del radicalismo fue siempre dejar en claro que el oficialismo pretendía aprobar un proyecto de ley que en soledad contravenga los principios constitucionales consagrados apenas un año antes.

Si bien las instituciones educativas y sus actores representaron un amplio espacio de resistencia a través del empleo de medios alternativos (TPA) para afectar el poder de facto (Scartascini y Tommasi 2011) y si bien la oposición en la Cámara de Congresistas, que se encontraba fragmentada, se vio favorecida por estas resistencias, esto no bastó para hacerle frente a la iniciativa legislativa enviada al Congreso por parte del Ejecutivo. De esta manera, la oposición no contó con apoyo suficiente para hacer frente al oficialismo, el cual, vale decirlo, había ganado las elecciones legislativas nacionales y se encontraba muy fortalecido. Cabe agregar que los temas que caracterizaron las posiciones innegociables entre oficialistas y opositores fueron la autonomía y el arancelamiento a la universidad pública.¹²

Finalmente, el 7 de junio de 1995, sin acuerdos amplios y con negociaciones estancadas entre justicialistas y radicales, la Ley recibió la esperada media sanción en el la Cámara Baja con 114 votos a favor,¹³ abriéndose paso de esta forma al trámite de tratamiento en la Cámara de Senadores.

Cuando el proyecto ingresó a la Cámara de Senadores, los oficialistas se tomaron aproximadamente un mes para aprobarlo al final, ya que contaban con los votos suficientes para hacerlo sin modificaciones. De ahí que en la oposición existieron dos posiciones: una abiertamente opuesta a su tratamiento y que operaba posicionando y legitimando a la movilización social en la opinión pública; y otra, más pragmática, que se encontraba más abierta a la negociación y diálogo con el oficialismo. Los intereses que este último movilizaba era retrasar lo más posible su tratamiento para que el contexto cambiara y se abriera una ventana de oportunidad para negociar ciertas cuestiones y cambios en el texto (*El Clarín, La Nación y Página 12*, en el periodo del 10 de junio al 25 de julio de 1995-Hemeroteca Nacional).

El senador Alfredo Avellín (Cruzada Renovadora), del grupo menos dialoguista señaló:

Cuando se dice que la gratuidad es un principio, no puede haber lugar a dudas, ni a dobles interpretaciones, por más que se acompañe el principio de gratuidad con el de equidad [...].

¹² En términos de filiaciones políticas partidarias, el peronismo encabezaba la postura del oficialismo y el dictamen de mayoría frente al radicalismo, que defendía un dictamen de minoría.

¹³ La composición de la Cámara de Diputados estaba compuesta de la siguiente forma: de un total de 265, el Partido Justicialista contaba con 135 bancas, la Unión Cívica Radical 83, partidos provinciales 24, el Frepaso 14, MODIN 6, la UCeDe 4 y por último el Partido Intransigente 1.

En consecuencia, la gratuidad más la equidad es lo que hace operativo el cumplimiento del verdadero principio [sic] que es el de la igualdad de oportunidades, lo cual significa que a nadie debe quedar vedada la posibilidad del ingreso a cualquier nivel de la educación por razones económicas (Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. 31° reunión, 20 de julio de 1995).

El ambiente en el que se desarrollaron los debates, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, estuvo cargado de una fuerte tensión social que fue escalando en cuanto a estrategias cada vez más violentas. Sobretudo, se desarrollaron movilizaciones de los sectores estudiantiles, los cuales se oponían fuertemente a la sola posibilidad de arancelamiento de la universidad pública y que fueron tachados como antidemocráticos por el oficialismo. No obstante, el movimiento estudiantil no contó con el apoyo de la sociedad en su conjunto, como en otros momentos, y esto restó su capacidad de convocatoria, incidencia y veto informal al ser un actor clave del sistema.

La FUA fue un actor de resistencia importante, como ya se dijo, y puso alta resistencia frente al proyecto de ley cuando se planeaba que fuera tratado en la Cámara de Diputados. Esta se declaraba “enfrentada al gobierno nacional por el proyecto de Ley de Educación Superior y por el recorte presupuestario a la universidad” (“Más protestas universitarias”. *Clarín*, 21 de abril de 1995, 34), plegándose al paro nacional convocado junto con la FUBA, la cual decidió “poner en marcha un plan de lucha activo de constante movilización hasta que se retire de la Cámara baja el proyecto de ley [...]” (“Más protestas universitarias”. *Clarín*, 21 de abril de 1995, 34). Consecuentemente, las universidades de Buenos Aires y La Plata realizaron tomas pacíficas de todas sus facultades como medida de presión.

Fundamentalmente los estudiantes se opusieron al tratamiento de la propuesta de ley impulsada por el oficialismo, porque señalaban que:

[...] contradice en su espíritu los principios de la gratuidad [...] genera las condiciones para cobrar aranceles en las carreras de grado [...] [que] están prohibidos y la nueva Constitución Nacional garantiza la gratuidad de los estudios (“Más de 5000 estudiantes le dijeron no a la ley universitaria”. *Clarín*, 1ro. de junio de 1995, 14).

La postura del oficialismo fue la misma en ambas cámaras, era importante resolver la sanción a la Ley de Educación Superior en el menor tiempo posible para terminar con el conflicto que

escalaba cada día en el mundo universitario. Se discutieron opciones en torno a: reformar parte del texto; devolver la discusión al Congreso y poner en discusión la postura del sector universitario mediante un proyecto alternativo presentado por el CIN. Sin embargo, ninguna de estas dio resultado y consecuentemente el 20 de junio de 1995 se votó y aprobó el proyecto sin modificaciones, con veintiséis votos constituidos por senadores justicialistas, Movimiento Popular Neuquino y el Movimiento Popular Fueguino.

La evidencia recopilada para esta prueba (PA1) es bastante robusta, esencialmente porque demuestra que los actores de veto posicionaron la preocupación sobre la poca o nula correspondencia de la normativa sectorial con lo establecido en la Constitución Nacional en lo que tenía que ver con la gratuidad de la universidad pública. Por lo tanto, el grado de confianza en PA1 es alto y, en consecuencia, el resultado del test es positivo.

Con respecto al instrumento normativo, si la hipótesis (HA) es cierta, la evidencia debería demostrar la existencia de propuestas de articulación entre la normativa sectorial y constitucional (PA2). Sin embargo, la evidencia recolectada no es suficiente para mantener la veracidad de la prueba, pues demuestra que fue únicamente la fracción radical del CIN la que presentó un proyecto alternativo a la Ley, pero que se concentró en garantizar la autonomía universitaria. Esto, a los ojos de actores como la FUA y CONADU, no representaba un proyecto alterno como se lo había bautizado, con lo cual se perdió la posibilidad cierta de negociar con el oficialismo (Scioscioli 2017; Rinesi 2015).

Los intentos del gobierno menemista demuestran una postura de defensa absoluta al Proyecto de Ley de Educación Superior (24 521) que desconocía la gratuidad y que fue presentado, según se ha señalado, al poder legislativo e implicó un *lobby* permanentemente para su aprobación sin modificaciones en el menor tiempo posible (Scioscioli 2017), provocando un desencuentro importante entre los actores del sistema de educación (Mollis 2008, 509-512). En efecto, las evidencias recabadas al respecto demuestran el objetivo de dar paso al arancelamiento. En ese sentido,

[...] la Ley de Educación Superior de 1995 habilitó el arancelamiento de los estudios de grado, aunque, de hecho, las universidades no pudieron hacerlo y finalmente no se impuso el

arancelamiento. No obstante, se habilitó a que las universidades asfixiadas presupuestariamente lo impusieran por sí mismas, desde su autonomía.¹⁴

A partir de las consideraciones anteriores, se sostiene más bien la hipótesis alterna (\neg HA) para esta prueba, al demostrarse que el gobierno no viabilizó ni promovió la inclusión del principio constitucional de gratuidad en la normativa sectorial de educación superior. Se obtiene por lo tanto como resultado un test negativo.

Uno de los actores aliados clave para el entonces gobierno de Menem fue el Banco Mundial, si bien como un actor externo al sistema desempeñó un papel clave en el diseño de las políticas de ese periodo, logrando incidir de esta forma en el curso de acción de la política a partir de un entorno más amplio (Peters 2005; 2018a y b), pues la aprobación de la Ley 24.521, como ya se ha señalado, se inscribió en un espectro más amplio de reformas en clave neoliberal. En 1989, se sancionaron las leyes de emergencia económica (Ley 23.696) y de Reforma del Estado (Ley 23.697). El Banco Mundial prestó asistencia tanto crediticia como técnica también en el ámbito educativo ampliado, dado que la Ley 24.049 (de 1992) transfirió los establecimientos nacionales de enseñanza secundaria a las provincias, y asimismo meses después se dio paso al debate que aprobó en 1993 la Ley 24.195, también conocida como la Ley Federal de Educación (Etchichurry 2016, 111).

En cuanto al presupuesto, siguiendo la hipótesis HA, se debería encontrar evidencia consistente con variaciones en las asignaciones presupuestarias (PA3). En efecto, la Ley 24.521 incluyó como parte de su articulado:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad [...] (art. 58).

Que la nueva ley se remita a los indicadores de equidad y eficiencia como los elementos centrales a partir de los que se establecería la distribución de recursos es de gran relevancia al analizar los cambios con respecto a la normativa anterior. En efecto, implícitamente estableció la necesidad de revisar la asignación de los recursos tal y como se llevaba haciendo

¹⁴ Yamile Socolovsky, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

hasta ese momento, que concretamente reproducía la distribución presupuestaria del año anterior, a lo que sumaba el incremento en base a la situación fiscal, y además para la asignación no consideraba criterios como por ejemplo la equidad de la distribución de recursos entre las instituciones educativas, ni tampoco su desempeño (Sánchez 2002; Cantini 1997).

Asimismo, con respecto a la autarquía económico-financiera, reconocida en el artículo 59 de la mencionada ley, esta debía ser ejercida, en el marco de lo establecido dentro del régimen de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que en concreto implicaba que las universidades públicas estuvieran sujetas al control financiero interno de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y al control externo de la Auditoría General de la Nación (AGN). En su momento este criterio fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.¹⁵

En palabras de Molina (2013) atentaba contra la autonomía y autarquía universitaria, pues si la Constitución Nacional reconoció tales principios y, por su parte, la Ley 24.521 ha establecido garantías reglamentarias para evitar cualquier dependencia del Ejecutivo, no se justificaba que las casas de estudio públicas sean supervisadas a nivel interno, en concreto sobre los aspectos presupuestarios, financieros, económicos, normativo y de gestión por la SIGEN, que depende bajo un control administrativo, del poder ejecutivo (Molina 2013, 39).

A la luz del mismo artículo 59 antes referido, se establecieron atribuciones para las universidades tales como:

b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal; c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas

¹⁵ La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció: “Aún cuando poseen autarquía económico-financiera, deben acatar la ley de administración financiera y control del sector público nacional (Ley No. 24156), de la cual no pueden sustraerse invocando sus normas estatutarias. Asimismo, están sujetas al régimen general de contrataciones, responsabilidad patrimonial y gestión de bienes reales (art. 59 inciso F) y los rectores y miembros del Consejo Superior serán responsables por los daños económicos causados [...]” (Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional declaración de inconstitucionalidad –sumario (U 2.33), CSJN en sent. del 27 de mayo de 1999, Fallos 322:919).

por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico.

Con referencia a lo anterior, lo previsto en el inciso b) ratificaba el régimen de descentralización salarial, que en el mismo año de 1995 fuera asumido por la Ley de Presupuesto 24.447, y si bien esto nunca surtió efecto ni mucho menos fue aplicado, significó un cambio radical en cuanto a la política salarial del personal universitario, que hasta ese momento se encontraba centralizado y con salarios uniformes establecidos por el Estado, así como por regímenes de administración de personal, bastante diferenciados, establecidos por las mismas universidades (Sánchez 2002, 30-32).

En ese mismo sentido, en lo que respecta a las tasas de estudio establecidas en el inciso c), que como ya se ha señalado ampliamente, creó importantes tensiones entre los actores con capacidad de veto dentro del sistema de educación. Implícitamente dejó en manos de las propias universidades el cobro de aranceles o cuotas por los estudios, únicamente puntualizando que de ser ese el caso, prioritariamente estos tendrán que destinarse a becas y créditos estudiantiles. Al respecto, se generó una importante producción jurisprudencial en clave de fallos judiciales, que marcaron una interesante pauta con relación al nivel de aplicabilidad de la normativa sectorial frente a lo que establece el texto constitucional de 1994 en materia de gratuidad.

De acuerdo con los razonamientos previos, se sostiene ampliamente que la evidencia agrega un alto valor probatorio a PA3, y su resultado en ese sentido es positivo.

La prueba construida para el instrumento de Organización plantea que, de ser verdadera HA, se esperaría encontrar evidencia que demuestre la creación de nueva(s) agencia(s) dentro del sistema (PA4). Al respecto, en base a la Ley 24.521, se sustenta la creación de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), instancia encargada de llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación universitarios y que además tuvo mucho que ver con esa nueva lógica asumida por el sistema en su conjunto, ya que los reportes que esta agencia generara, condicionaban el financiamiento y por lo tanto el funcionamiento de las universidades.

El descontento de docentes universitarios y estudiantes frente a esta nueva agencia anticipaba: “[...] se impone sobre las universidades, un conjunto de criterios de evaluación que algunas de las universidades calificaron como muy heteronomizantes, como injerencias externas del Estado en el mejor de los casos [...] incluso de organismos internacionales”.¹⁶

Dado que la evidencia es fuertemente confirmatoria de HA, el resultado del test es positivo. En términos de economía política, la formulación de la política sectorial y los cambios que ello supuso, trajo consigo mucho descontento social y pugnas entre los actores con capacidad de veto.¹⁷ En ese sentido, como ya se había anticipado, la incorporación del concepto de equidad en la Carta Magna fue el mecanismo a partir del cual el gobierno y sus aliados volvieron ambigua la cuestión relativa a la gratuidad, lo que a la postre se reflejó en el proceso de construcción de la normativa sectorial sancionada en 1995. Así, “la equidad sirvió de base para medidas focalizadas, destinadas a compensar la situación de quienes no logren acceder a la educación superior en el marco neoliberal” (Cabrera 2012 en Etchichury 2016, 108).

Por otra parte, el proceso de sanción de la Ley 24.521, si bien logró con éxito la demandada articulación del sistema de educación superior (Chiroleu, Suásnabar y Rovelli 2012; Gluz 2011), no obstante, asumió la propuesta impulsada por el Banco Mundial, y consecuentemente se alejó de la perspectiva de derechos sancionada constitucionalmente (Etchichury 2016, 107). Además, introdujo cuestiones muy relevantes que marcaron un antes y un después en el funcionamiento y el gobierno del sistema, tales como la evaluación externa y la rendición de cuentas (Giménez y Del Bello 2016, 10; Sánchez 2002).

Como se observa, el valor probativo de buena parte de la evidencia recolectada (tres de cuatro), permite ganar confianza en la hipótesis y la confirma, aunque no con el mismo valor de la entidad D. Además, las características de este proceso obedecen a lo que Peters (2018) ha bautizado como un tipo de “diseño político”, pues refleja la disputa entre propuestas alternativas y el resultado de un proceso político que se elige entre ellos, o más probablemente produce algún compromiso entre ellos.

¹⁶ Yamile Socolovsky, entrevista con la autora, septiembre 2017.

¹⁷ Ver: “Ajuste en el presupuesto educativo: presión para evitar una quita de 17 millones”. *El Clarín*, 5 de mayo de 1999. https://www.clarin.com/politica/uba-juega-fuerte-anuncio-cerrara-recorte-gastos_0_Sy5WEhTg0Yx.html de julio 1995.

Finalmente, este tipo de diseño a menudo refleja el compromiso entre dos o más posturas ideológicas conflictivas y que, en lugar de tener un partido o actor hegemónico, hay actores contendientes que participan en la pugna.

4.4.13. Ajustes del sistema institucional de la política (B)

Siguiendo los planteamientos tanto metodológicos como teóricos que guían esta investigación, se asume dentro del mecanismo causal que los cambios en la política sectorial, (A) luego de transcurrido un tiempo, libran ajustes de tipo incremental expresados en términos de cambios institucionales (Mahoney y Thelen 2010) en el marco del sistema institucional de la política en cuestión (B).

En efecto, luego de diseñados los cambios en la política sectorial (A), y luego de posibles cambios en el entorno político, como transiciones de gobierno o crisis económicas, el sistema institucional se ajusta y se diseñan nuevos arreglos institucionales, entendidos como respuestas a las demandas de actores, debido a nuevas coaliciones en actores estatales y no estatales, ambos con alta incidencia en el área de política. Los actores emplean estrategias y vías institucionales o mecanismos de calle para posicionar demandas respecto a la gratuidad, desatendida en el proceso de formulación (Levitsky y Murillo 2010; Scartascini y Tommasi 2012).

En tal sentido, si bien a nivel constitucional la gratuidad fue signada como un principio, esto no se plasmó en la normativa sectorial, o por lo menos no ocurrió formalmente, estableciéndose de esta forma un camino amplio de discrecionalidad que, por los motivos señalados en la sección anterior, dejó más bien en manos de las propias universidades públicas la posibilidad de acogerse al arancelamiento (Suasnábar y Rovelli 2012). De ahí que, es en materia de financiamiento donde se encuentran mayores manifestaciones sobre los ajustes en la orientación de la política hacia el mercado y consecuentemente en el sistema institucional (Molina 2013; Rinesi 2015; Sánchez 2002).

Resulta oportuno señalar que el entorno de política de inicios de siglo estuvo marcado por una fuerte crisis económica, política, social e institucional, como resultado de las medidas tomadas a partir de la década de los noventa, como ya se ha señalado en este documento. Tal crisis tuvo como principales causas tanto la creciente deuda externa, como la inflación, la que

fue enfrentada mediante la conocida Ley de Convertibilidad que promovía el 1 a 1 del peso argentino al dólar. En efecto, con dicha medida, la inflación se detuvo, pero esto no ocurrió con la deuda. A la par, se eliminaron los controles estatales sobre el control financiero y el Estado asumió nuevos préstamos para pago de deuda.

La recesión y los altos niveles de desocupación caracterizaron el contexto donde Fernando de la Rúa, desde lo que se conoció como la Alianza,¹⁸ asumió el poder (1999) y para ese momento se había instalado una desocupación estructural alta. Entre 1989 y 1995 el país pasó del 8% de desocupados al 17%; no obstante, en 1999 el modelo económico dejó a 30% de la población bajo la línea de pobreza y un 25% de desocupación, y para el 2001 la fuga de capitales se convirtió en un problema incontenible. Vale agregar que la política permanente desde el menemismo continuada por el gobierno de la Alianza, fue los recortes en el gasto público. En el mismo 2001, el Senado aprobó un recorte en el 13% de salarios y pensiones públicas que superaba los 500 pesos/USD y el gobierno limitó el monto de retiros permitidos por día a los ciudadanos, a 250 pesos/USD. Privatizó y desreguló el mercado, y se vendieron la totalidad de las empresas públicas (CEPAL 2004; Rasetti 2014).

Frente a tal escenario, las políticas impopulares generaron amplias movilizaciones que además de masivas fueron violentas, lo que produjo como punto extremo la dimisión del presidente De la Rúa. En efecto, las dificultades para posibilitar una sucesión determinaron la cara visible de una grave crisis de institucionalidad. Se acrecentó la deuda externa debido a la solicitud de préstamos para mantener la paridad del 1 a 1, lo que configuró una bomba de tiempo inevitable. En el ámbito educativo, se recortó el 10% de los fondos previstos para educación en el ejercicio anterior al año 2000, contradiciéndose de esta forma a la Ley Federal de Educación, que disponía expresamente aumentos anuales en relación con la inversión educativa, hasta alcanzar un piso del 6% del PBI, y para ese entonces la inversión pública y privada en educación, se acercaba al 3,5% del PBI (Puiggrós 2001, 13).

Posteriormente, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), del Frente para la Victoria (FPV), supuso un cambio en el sentido y la orientación de la política en general; antagónica respecto a los años noventa. Una de las políticas para contener la situación social implicó

¹⁸ La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, también conocida como La Alianza, fue una coalición política conformada en 1997 y que juntó a la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario. Se disolvió tras la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre 2001.

recuperar la inversión pública, partiendo de una serie de políticas macroeconómicas, orientadas a mantener el crecimiento económico, reducir los niveles de pobreza e indigencia, y asegurar la fuente de financiamiento de los nuevos bienes y servicios públicos –y la ampliación de los ya existentes– mediante la inclusión social y el desarrollo. Como resultado de las mejoras se evidenció una combinación de políticas macroeconómicas, políticas sociales y de articulación público-privada (García Delgado 2014, 29).

Concretamente en lo que respecta a la educación superior, el gobierno del FPV explicitó el compromiso del Estado como principal sostén para su desarrollo. Lo propio se hizo con el desarrollo tecnológico y científico. Asimismo, asumió las deudas originadas en las subejecuciones forzadas provocadas por el gobierno de Menem, como modo de ajuste presupuestario (Rasetti 2014, 24).

Por las consideraciones anteriores, para el análisis sobre los ajustes del sistema institucional de la política (B), se asume el horizonte temporal poscrisis, o de atención a la crisis heredada del sistema, considerado como un hito en la trayectoria de la política de educación superior argentina, en el cual el entorno de cambio produjo un reacomodo y un ajuste incremental tanto de los instrumentos de política, como de la dinámica de interacción entre los actores, impactando inevitablemente su capacidad de agencia (Lowdnes y Roberts 2013).

En ese mismo sentido, se espera explicar primeramente la forma en que, por un lado, la diversidad de actores involucrados en el proceso interactúa y genera diseños específicos que se adaptan a un nuevo entorno de política (Halligan 1995; Craft y Howlett 2012); y por otro, se pretende comprender y demostrar cómo en términos de coordinación institucional, la política no surge de manera aislada, sino por el contrario de la coordinación entre las políticas y programas promovidas por un gobierno. Por lo tanto, la hipótesis planteada en la entidad B del mecanismo causal anticipa: el gobierno implementa una reforma al sistema institucional para viabilizar la gratuidad (HB) (ver tabla 4.5).

Tabla 4.5. Ajustes del Sistema de Política (B)

H IPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 PEN 1172/2003. Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional Nuevo esquema de funcionamiento y financiamiento del Sistema de indicadores universitarios	+
	Cambios en las regulaciones al Sistema universitario que incidan en el ámbito de la gratuidad (PB2)	Nuevas normativas para regular el Sistema universitario	Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25864 de 2003). Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25919 de 2004). Ley de Educación Técnico Profesional (26058 de 2005). Ley de Educación Nacional (26206 de 2006).	+
	Cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3)	Variaciones en el presupuesto destinado al Sistema universitario	Evolución del Presupuesto General de la Nación Periodo 2004-2010 (DNCIE y PP - SPU). Ley de Financiamiento Educativo (26075 de 2005).	+
	Reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el Sistema universitario (PB4)	Fortalecimiento rol de CPRES. Expansión de instituciones de educación superior públicas.	Decreto N° 1.047/99 y en el marco de la regularización ordenada por la Resolución M.E. N° 1671/06. Decretos presidenciales de creación de Universidades.	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Si la hipótesis HB planteada es verdadera y prueba la configuración de ajustes en el sistema institucional de política, se esperaría encontrar evidencia sobre los cambios en la gestión y difusión de la información oficial sobre la educación superior, que de forma directa o indirecta inciden en la información con respecto a la gratuidad (PB1).

La evidencia central encontrada señala un nuevo esquema de funcionamiento y financiamiento del sistema de indicadores universitarios (SIU). En diciembre 2003, al finalizar el financiamiento por parte de un crédito del Banco Mundial, la Secretaría de Políticas Universitarias y el CIN acordaron establecer un nuevo esquema para lograr la continuidad y sostenibilidad del SIU, programa creado en 1996. De tal forma, en 2007 se conformó el Consorcio de Universidades SIU, figura mediante la cual se adhirieron de manera voluntaria cuarenta y seis instituciones de educación superior, y en 2013 finalmente el SIU pasa a ser parte del CIN. Todo ello a la postre se traducirá en mayores niveles de empoderamiento del CIN, como actor dentro del sistema universitario argentino.

Además, en clave del entorno de política se ubica como evidencia el decreto expedido en 2003 PEN 1172/2003, dictado al poco tiempo de haber asumido Néstor Kirchner la presidencia. Dicho instrumento emite el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional que, entre otros aspectos,¹⁹ buscó incentivar la elaboración

¹⁹ Además incluye diversos reglamentos generales: de audiencias públicas para el poder ejecutivo nacional, de publicidad para la gestión de interés (*lobby*), de elaboración participativa de normas, de acceso a la información

participativa de normas, así como impulsar el acceso a la información pública, estableciéndose el acceso libre y gratuito –vía internet– a la edición diaria del *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Al ser una norma de carácter general, este decreto aplica y regula el funcionamiento de todas las instituciones que reciben recursos públicos con el objetivo de que provean información relevante sobre su gestión. Siguiendo lo establecido por la LES (1995), las instituciones de educación superior responden tanto a la SIGEN como a la AGN, y esta última ofrece asistencia técnica al Congreso de la Nación, el mismo que está a cargo del control externo del sector público nacional.

Según se ha visto, la evidencia recabada para esta prueba PB1 es altamente decisoria con respecto a la validez que adquiere la hipótesis HB planteada, con lo cual existe un alto valor probativo que arroja esta forma un resultado positivo.

Con relación al instrumento de autoridad o normativo, de ser cierta HB, entonces debería encontrarse evidencia que demuestre cambios con respecto a las normativas y regulaciones al sistema universitario incidentes en la gratuidad (PB2). Es importante señalar que en el caso del gobierno del FPV, las iniciativas legislativas y del reordenamiento normativo en el ámbito educativo abarcaron el sistema nacional de educación en su conjunto, lo que contribuyó a “instalar una mirada pública sobre la educación como derecho y sobre la responsabilidad principal del Estado en su desarrollo” (Terigi 2016, 11-12).

En efecto, durante la primera etapa del FPV, se sancionaron varias leyes relevantes para el sistema en su conjunto,²⁰ de las cuales la más importante a señalar para los fines de esta investigación es la Ley 25.864/2013, sobre Garantía de Salario Docente y 180 días de Clase, y la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25919/ 2004), las dos normativas restablecían de alguna manera el sistema de incentivos, y en ese sentido mejoraban las condiciones para facilitar la colaboración entre los actores. Al mismo tiempo garantizaba la estabilidad de la planta docente universitaria y mejoraba sus condiciones salariales, se

pública para el poder ejecutivo nacional, y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos (Díaz 2009, 171).

²⁰ Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/2005; Ley de Financiamiento Educativo 26.075/2005). Ley de Educación Nacional (26.206/2006).

fortalecía a las instituciones de educación superior públicas. En el marco de buenos diseños de políticas, el éxito de cualquier programa depende al menos en parte, de otros programas o políticas (Peters 2018b), posibilitando de esta manera la incidencia e integración de estas (Candel y Biesbroek 2016).

De esta forma, se enfrentaron las distorsiones generadas tanto por la Ley 24.521, como por varios proyectos que reorientaron a la demanda “hacia otras instituciones no universitarias públicas o privadas, así como a propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios” (Mollis 2008, 511), a lo que se agrega la explosión de la oferta de posgrados.²¹

Este importante avance en materia de regulación al sector educativo con todo el paquete de normativas generadas por iniciativa del poder ejecutivo desembocó en la Ley de Educación Nacional (sancionada posteriormente en 2006),²² lo que demuestra por una parte la relevancia de la coordinación de políticas y programas en términos de Peters (2018a), así como también anticipa que, en la primera etapa de gobierno, el FPV buscó superar fundamentalmente nudos críticos en la gestión de las políticas públicas educativas. De tal forma que:

[...] cuando consideró que los problemas para generar transformaciones importantes en educación eran la precariedad y el bajo volumen de la inversión, impulsó y obtuvo la Ley de Financiamiento Educativo (26075 de 2005); cuando juzgó que la educación técnica había quedado desatendida en la Ley Federal de Educación, propulsó y obtuvo una Ley de Educación Técnico Profesional (26058 de 2005) (Terigi 2016, 12).

Todo lo anterior es evidencia que sustenta la existencia de cambios con respecto a las normativas y regulaciones al sistema universitario y que de alguna manera inciden en la gratuidad. Luego, el resultado de esta prueba PB2 se presenta como positivo.

En relación con la herramienta de financiamiento, de ser cierta HB, la evidencia tendría que sustentar una variación en el presupuesto destinado al sistema universitario (PB3). A nivel de

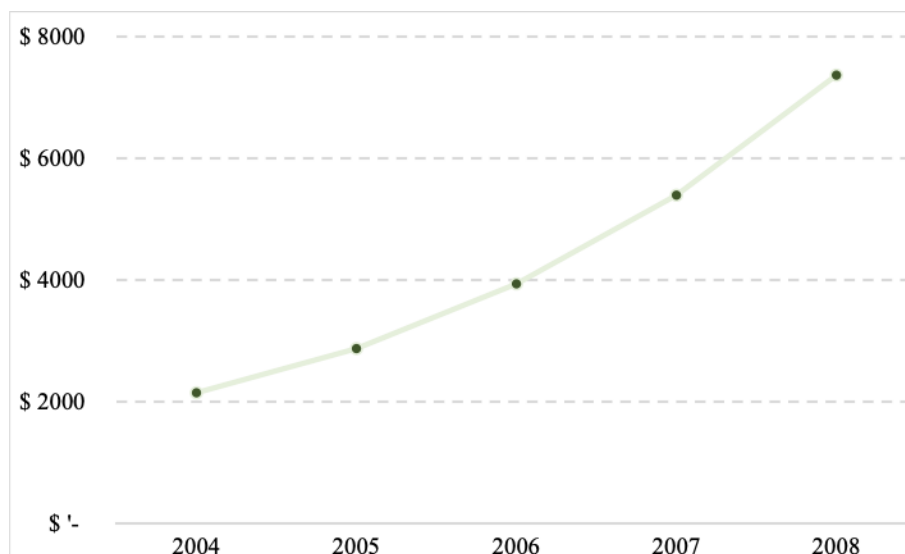
²¹ “Promovidos en parte por la Ley de Educación Superior, refleja la demanda por una mayor capacitación o especialización al terminar el ciclo universitario, y en todos los casos, este tipo de oferta es arancelada” (Mollis 2008, 512).

²² Es central señalar que Ley de Educación Nacional derogó la Ley Federal de Educación, y entre sus principales logros se ubican: obligatoriedad de finalización de la educación media; asumió nuevamente el modelo de formación primaria y secundaria; y creó el Instituto de Formación Docente.

todo el sistema educativo, a partir de 2003 hubo una evolución ascendente “el presupuesto universitario era (en valores corrientes y deflactados inflación) de \$2.000.000.000 el cual va ascendiendo hasta llegar en el año 2010 a \$10.000.000.000” (Marquina 2012 en Mazzola 2015, 4). Por otra parte, en 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, que elevó de manera considerable el presupuesto de todo el sistema educativo, asegurando así el 6% del producto interno bruto.

Con respecto al presupuesto universitario, como se observa en la figura 4.1, en el periodo 2004-2010 hubo un aumento del 406%, y lo propio ocurrió con el presupuesto por estudiante, que para el mismo periodo tuvo un incremento del 252% (Rasetti 2014). Además, en el marco del fortalecimiento a la infraestructura, impulsada desde 2007 por el Ministerio Planificación Federal y la Secretaría de Obras Públicas, con corte al 2010 se registraron transferencias a las instituciones de educación superior por alrededor de 154 millones de pesos argentinos (Marquina 2012 en Mazzola 2015).

Figura 4.1. Evolución presupuestaria 2004-2008 (en millones de pesos)



Fuente: Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2009. *Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2009*.

Si bien cada universidad cuenta con su presupuesto para funcionar y diseñar las políticas conforme a la distribución y ejecución presupuestaria sobre la base de su autonomía, el Estado a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, creó presupuestos complementarios que por vía fundamentalmente de convocatorias, concursos, programas, diseñaron intervenciones orientadas en las universidades públicas: arreglos institucionales, los

cuales se convirtieron en incentivos para regular el funcionamiento del sistema de educación superior: “[...] se dio como una complementación entre la decisión política de cada institución con sus recursos, sus fondos y su gobierno, y la posibilidad de complementarse con programas y convocatorias del gobierno nacional”.²³

No obstante, una de las críticas que recibió la Secretaría de Políticas Universitarias señalaba arbitrariedad en la asignación de los recursos:

[...] si uno evaluaba el presupuesto año a año, aumentaba solo para las universidades amigas del gobierno, se redujo el presupuesto para becas universitarias, en términos del presupuesto destinado para eso, pero en realidad era la SPU desde donde se manejaban los fondos de manera arbitraria.²⁴

La lógica de las asignaciones presupuestarias, como se anticipó al inicio de esta sección, tanto como la planificación del sector universitario, supusieron una pugna constante entre los actores del Sistema, sobretudo una resistencia importante de la FUA, con lo cual una estrategia del gobierno del FPV fue promover la creación de una institucionalidad paralela a esta a fin de cooptar al sector estudiantil que por diversas razones no se sentía identificado con la representación estudiantil nacional, pero que finalmente no logró prosperar (lo que se analizará más adelante):

Durante el kirchnerismo la participación de la FUA fue protagónica en varios puntos, pero la relación fue muy compleja pues no solo nunca nos convocó a discutir problemáticas de la educación, sino que incluso en el año 2012 creó una federación paralela, la cual no funcionó ni progresó.²⁵

Sobre la base de las consideraciones presentadas, la evidencia sostiene que existió variación en el presupuesto destinado para el sistema de educación superior en el periodo analizado, con lo cual la prueba PB3 adquiere validez y su resultado es positivo.

Con relación a la herramienta de Organización, la prueba que busca verificar HB plantea indagar alrededor de evidencia que demuestre cambio o readecuación de las atribuciones de

²³ Martín Gill, entrevista con la autora, 23 de septiembre de 2017.

²⁴ Josefina Mendoza, entrevista con la autora, 28 de septiembre 2017.

²⁵ Josefina Mendoza, entrevista con la autora, 28 de septiembre 2017.

las agencias que en su gestión inciden en la gratuidad (PB4). En ese sentido, se organizaron las evidencias a partir de dos elementos clave que incidieron profundamente en la dinámica de organización y funcionamiento del sistema universitario.

Por un lado, se ubicó el modelo de expansión planificada que, bajo un criterio territorial, apuntalaba a la creación de nuevas universidades, objetivo para el que se fortaleció el papel de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), mediante Decreto No.1.047/99 y en el marco de la regularización ordenada por la Resolución M.E. No. 1671/06.

En efecto, la Secretaría de Políticas Universitarias desarrolló en cada uno de los CPRES una agenda compuesta por tres líneas de trabajo: 1) construcción de capacidades de planificación en los CPRES; 2) construcción de un modelo institucional para la expansión planificada; 3) planificación con la finalidad de determinar prioridades en actividades académicas a desarrollar y localizaciones (Rasetti 2014, 28).

La expansión del sistema universitario significó un proceso al que subyacían tres perspectivas no siempre armónicas, como son el derecho a la educación, el desarrollo local y la planificación universitaria (Terigi 2016, 7). Sobre el primer aspecto, según el Listado de Universidades Nacionales de la Secretaría de Políticas Universitarias, durante el período 2003-2010 se emitieron varios decretos presidenciales que crearon nueve universidades: la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Florencio Varela-Buenos Aires); Universidad Nacional de Avellaneda (Buenos Aires); Universidad Nacional de Chilecito (La Rioja); Universidad Nacional de Moreno (Buenos Aires); Universidad Nacional de Río Negro; Universidad Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur; Universidad Nacional de Villa Mercedes (San Luis); Universidad Nacional del Chaco Austral y la Universidad Nacional del Oeste, ubicada en Merlo, provincia de Buenos Aires.

Un elemento adicional, importante de resaltar, es la participación de ciertas universidades en el desarrollo de políticas orientadas a otros niveles educativos, como la apertura de nuevas escuelas secundarias. Para el año 2013 el Ministerio de Educación de la Nación convocó a las Universidades Nacionales a sumarse a la creación de nuevas escuelas secundarias

universitarias en el marco de los lineamientos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Terigi 2016, 8).²⁶

Por otra parte, la planificación de la oferta pública se centró en una lógica de lo que se llamó carreras con “valor social” (Paredes 2017), para lo cual el gobierno generó incentivos específicos como por ejemplo, para el 2004 Argentina contaba con 4000 egresados de ingenierías por año, y para el 2012 pasó a tener 10000 egresados en dicha carrera. El crecimiento de más del 100% se dio a partir de la ejecución de un plan estratégico para la formación de ingenieros,²⁷ en el cual el Estado estimulaba con becas especiales, con creación de nuevas terminales de ingeniería, con programas de vinculación con el sector industrial y productivo, así como con programas de mejora en la retención y en la formación por competencias en el nivel secundario, para reducir el fracaso en los primeros años de universidad (Mazzola 2015; Rasetti 2014).

De manera complementaria, a partir de 2008 se crearon programas de becas impulsados por el Ministerio de Educación de la Nación, como el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), Programa de Respaldo a Estudiantes Argentina (PROG.R.ES.AR) y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), todos como mecanismos y estrategias de mejora en la política sectorial que, partiendo del reconocimiento a la gratuidad, apuntaban a fortalecer permanencia y egreso.

La evidencia aquí presentada sostiene la validez de HB, por lo que el resultado del test es positivo. Se considera además que PB3 es la prueba más relevante en esta entidad porque concreta no solo la voluntad política del gobierno de turno para realizar ajustes al sistema institucional, sino su concreción a partir de un aumento exponencial del presupuesto, en el que los estímulos fueron clave para el pretendido fortalecimiento institucional del sistema universitario.

Finalmente, es fundamental reconocer que la efectividad de una política pública en la mayoría de ocasiones depende de una combinación de mecanismos, instrumentos o herramientas de

²⁶ Como resultado, para el 2014 “abrieron sus puertas tres de estas nuevas escuelas (Universidades Nacionales de Quilmes, Avellaneda y San Martín) y en 2015 otras dos (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General Sarmiento)” (Terigi 2016, 8).

²⁷ Martín Gill, entrevista con la autora, 26 de septiembre de 2017.

política, razón por la cual no se puede perder de vista la característica híbrida de los instrumentos de política pública, pues normalmente se emplean los recursos que están a disposición y que se configuran a partir de una combinación de instrumentos para ser efectivos (Peters 2018a); y la complementariedad de los instrumentos, así como de las políticas del sector se han evidenciado claramente en el desarrollo de HB.

4.4.1.4. Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal (C)

El rol de los actores y su interacción con las instituciones son de especial relevancia para este estudio. Se entiende que los actores se encuentran organizados colectiva o corporativamente (partidos políticos, sindicatos, gremios, agencias gubernamentales, bancos centrales u organizaciones internacionales), y por lo tanto no son individuos que actúan por su propia cuenta (Scharpf 1997). Tales actores están constituidos institucionalmente, lo que de manera implícita significa que operan de acuerdo con reglas preexistentes y dependen de estas para su existencia y funcionamiento continuos, por lo que “existen” solo en la medida en que coordinan sus elecciones dentro de un marco de referencia común constituido por reglas institucionales.

Por ello, importa conocer en esta sección cuál fue la dinámica de interacción actores-instituciones que moldeó el curso de acción de la política de gratuidad en Argentina (Mahoney 2010; Lowndes y Roberts 2013; Peters 2017), primero teniendo en cuenta el horizonte temporal de la “era Kirchner”²⁸ y luego, considerando que los acuerdos intertemporales dependen (hasta cierto punto) del entorno institucional específico y de la capacidad de respuesta a restricciones y oportunidades como producto de las interacciones, lo que puede diferir de acuerdo a percepciones y preferencias intrínsecas (Scharpf 1997).

En tal sentido, a nivel contextual, algunos fueron los hitos que marcaron el periodo de Cristina Fernández y que, directa o indirectamente, incidieron en la forma institucional que moldeó la interacción de los actores en el periodo analizado, y consecuentemente en el área de política en cuestión. En efecto, entre el primer semestre de 2008 y finales de 2011, el

²⁸ En este estudio y sección, aunque se hará mayor énfasis en el periodo presidencial de Cristina Fernández, se asume un horizonte temporal desde el a segunda mitad del periodo del FPV encabezado por Néstor Kirchner (2006-2007 específicamente), hasta el fin del mandato de Cristina Fernández (2015), fundamentalmente por dos razones: para tomar distancia de las medidas adoptadas en los primeros años poscrisis –que esencialmente estuvieron volcados a viabilizar cambios sustanciales en todos los ámbitos de la política pública, no solamente en el sistema universitario y las políticas educativas– y debido a que permitirá evidenciar las características “propias” de este periodo en relación con la dinámica Estado-universidad.

gobierno logró una importante recuperación política, que se señala como sin precedentes en un presidente desde el restablecimiento a la democracia en Argentina (Catterberg y Palanza 2012).

Ahora bien, a partir del cambio de gobierno, el primer punto de inflexión ocurrió en marzo de 2008, transcurridos menos de cien días de gestión presidencial, cuando el gobierno anunció la Resolución 125 que establecía incrementos a las retenciones de las exportaciones agropecuarias, lo que desató masivas movilizaciones de protesta tanto en el campo como en las ciudades, así como una importante polarización social. Esta fue llamada “la crisis del campo”. Sin duda, este es un elemento de alto impacto que convergió en la derrota oficialista en las elecciones legislativas de 2009.

En efecto, en las elecciones legislativas a nivel de la Cámara Baja, el FPV de 116 escaños pasó a 96, perdiendo la mayoría y obteniendo la primera minoría,²⁹ y con respecto a la Cámara de Senadores, la composición dio 36 curules para el FPV.³⁰ Con estos resultados el oficialismo perdió cuatro bancas en el Senado, la mayoría, y por lo tanto el quórum, que es de 37; le correspondería entonces buscar al menos un aliado para garantizar mayoría y la aprobación de leyes. A los ojos de la opinión pública, esto fue un hecho inédito de la administración kirchnerista.³¹ En la Cámara de Diputados de las doce bancas que renovaba, el gobierno perdió cuatro, quedando como la primera minoría.

Este escenario claramente dejó de ser favorable para el oficialismo, y aunque advertía un nuevo contexto de política, de todas formas desde el Ejecutivo no se trastocaba el ámbito educativo en la medida en que se pretendía mantener y dar continuidad a los discursos preelectorales sobre la revalorización del sistema educativo en su conjunto, en los ámbitos legal, político y financiero (Mazzola 2015); donde entraba el tratamiento a la nueva Ley de Educación Superior.

²⁹ Le siguió el Acuerdo Cívico y Social con 80 escaños; la unión PRO con 47. Otros partidos se repartieron los 34 escaños restantes.

³⁰ Quedaron 21 para el Acuerdo Cívico y Social; y 15 para otros partidos.

³¹ “Néstor y Cristina Kirchner, en un tiempo de inevitable ocaso: Una innumerable lista de errores que concluyeron en un derrumbe”. *El Clarín*, 29 de junio 2009. https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/innumerable-lista-errores-concluyeron-derrumbe_0_rygqxwY0pYx.html; y “Elecciones 2009 / Datos de las 2.15. Dura derrota de Kirchner Diario”. *La Nación*, 29 de junio 2009, <https://www.lanacion.com.ar/politica/dura-derrota-de-kirchner-nid1144840/>.

Dos personajes fueron clave para llevar adelante la materia –por lo menos los posteriores intentos de puesta en agenda en el poder legislativo–: Adriana Puiggrós, en la Cámara de Diputados, y Daniel Filmus en el Senado, ambos afines al oficialismo e involucrados históricamente con el sector educativo; convencional constituyente en 1994 y ministro de Educación con Néstor Kirchner, respectivamente.

Los elementos clave en la dinámica política y electoral de fines de 2010 se dieron en el marco de una significativa expansión de la economía y posterior fragmentación de la oposición. No obstante, también un suceso importante reorganizó el tablero electoral de cara a 2011, el fallecimiento de Néstor Kirchner, de tal forma que Cristina Fernández se posicionó hacia la reelección un año más tarde.

Cabe agregar que su nivel de aceptación fue importante. Así, pasó del 21% en 2009 a 57% a finales de 2010, con lo cual la tendencia se revirtió exactamente la misma proporción (Poliarquía Consultores en Catterberg y Palanza 2012, 7). Todo ello confluyó, por un lado, a su amplia reelección en 2011, con más del 54% de los votos, además, por otro, a la recuperación del control del oficialismo en el Congreso de la Nación, recuperando así la mayoría y consiguiendo a través del FPV quórum propio en ambas cámaras. De esta forma se generaron apoyos importantes entre los sectores medios y la iniciativa en la agenda política volvió a ser definida de forma excluyente por el gobierno (Catterberg y Palanza 2012, 5).

A la par, la agenda a nivel universitario en el periodo analizado planteaba de manera particular la necesidad de reformar la Ley de Educación Superior debido a que, entre otros temas, contravenía el principio de gratuidad; y, de manera general, exponía las dificultades presupuestarias y la importancia de su continuo incremento anual, configurándose este último como un elemento de disputa constante en el marco del sistema y sus actores (Buchbinder y Marquina 2008).

Vale precisar que, permanentemente con mayor o menor intensidad, el tema presupuestario y de financiamiento se ha configurado como un terreno de disputas que incluso en ocasiones ha significado para el gobierno de turno la eliminación de medidas que directamente reducían recursos a las universidades; todo ello como resultado de resistencias y movilizaciones de

amplios sectores (universidades, estudiantes, gremios docentes),³² lo que muestra de esa forma su notable capacidad de veto informal.

Avanzando en la explicación, una vez se ha sustentado que en efecto el gobierno implementó reformas para incidir en el funcionamiento del sistema universitario (HB), es importante detallar el tipo de interacción política producto de los ajustes y arreglos institucionales generados en el sistema universitario, así como la dinámica y la conformación de acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad (HC), como se puede evidenciar en la tabla 4.6.

Tabla 4.6. Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal (C)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 universitario	Declaración "Primeras Jornadas de reflexión sobre la Educación Superior en la Argentina" (26 y 27 de agosto 2004). Declaración "Segundas Jornadas de reflexión sobre la Educación Superior en la Argentina" (13 y 14 de diciembre 2005). Nota de prensa Diario Página 12 "La Reforma de la Ley queda pendiente para 2008" 20 de noviembre 2007	+
	Propuestas normativas que viabilicen la implementación formal de la gratuidad (PC2)	Proyectos de Ley de Educación Superior preparados por los actores de veto formal e informal del Sistema universitario	Acuerdo Plenario No 640/07 CIN. Consejo InterUniversitario CIN. 2007. "Lineamientos para una Ley de Educación Superior". Boletín CIN. Año VI. No 25. Buenos Aires.	+
	Propuestas sobre el manejo y distribución del presupuesto universitario que incidan en la garantía a la gratuidad (PC3)	Rubros de afectación presupuestaria específica para extensión, cooperación y vinculación	Declaración del CIN de Horco Molle (2004). "Presupuesto Normativo" y Modelo de distribución objetiva basado en indicadores impulsado por el CIN y aplicado desde 2008.	+
	Propuestas para la organización institucional del Sistema universitario que incida en la gratuidad (PC4)	Expansión Universitaria para ampliar el acceso y la gratuidad. Programas de incentivos complementarios a la gratuidad	Informe de gestión SPU 2009-2012 Entrevista Yamile Socolovsky (realizada el 29 de septiembre 2017) / Martín Gill (realizada el 20 de septiembre 2017) / Entrevista Eduardo Rinesi realizada el 10 de septiembre 2017. Fuentes secundarias.	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

En efecto, de ser cierta tal hipótesis (HC), en clave de instrumentos de política de información, se esperarían recabar evidencias sobre pronunciamientos públicos de los actores, con respecto a la gratuidad y su manera de gestionarla (PC1).

En el año 2004, a propósito de conmemorarse nueve años de la sanción a la Ley de Educación Superior, el Consejo Interuniversitario (CIN) inició un proceso de discusión con el objetivo

³² En 1999 el gobierno de Menem, mediante un "decreto de necesidad y urgencia", aplicó un recorte a la educación pública en general de más de 250 millones de dólares, lo que en el presupuesto total de las universidades implicaba una reducción de casi el 50%. Este episodio fue paradigmático en la historia política del menemismo, ya que, debido a la movilización popular de amplios sectores, se revirtió la decisión adoptada con la consecuente renuncia de quien presidía el Ministerio de Educación.

de articular a todos los actores del sistema universitario a fin de retomar el debate sobre la importancia de plantear una única e integrada Ley de Educación Superior.

Los ejes que guiaron las reflexiones extendidas hasta el año 2007 se articulaban en torno a la necesidad de garantizar de forma explícita la autonomía, autarquía y gratuidad en las instituciones públicas (Rasetti 2014; CIN 2007), esto fue recogido en los debates surgidos a partir de las Primeras Jornadas de Reflexión sobre la Educación Superior en la Argentina hacia 2004 y su segunda edición un año más tarde en 2005, convocadas por el CIN y que aglutinaron a un amplio sector de actores universitarios, con lo cual las declaraciones de estos espacios gozaban de amplia legitimidad.

Adicionalmente, un aspecto importante que surge y moviliza intereses en los actores fue la sanción a la Ley de Educación Nacional 26.206/2006, que generó un entorno de política y un marco institucional de incentivos a partir de los cuales los actores exigían avanzar hacia una normativa de educación superior que armonizara, ya no solo con la Constitución Nacional, sino con dicho nuevo instrumento normativo, cuyo artículo 4 establecía:

El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias (Ley 26.206/2016).

A pesar de ello y de que uno de los compromisos que había asumido el Ministerio de Educación, presidido por Daniel Filmus, era el de modificar hasta el 2007 la Ley de Educación Superior (LES), esto no llegó a ocurrir. De tal forma que, al cierre del periodo de gobierno de Néstor Kirchner, Juan Carlos Tedesco, sucesor en el Ministerio de Educación, anunció que “la reforma de la LES será uno de los principales debates en la agenda educativa de 2008”. Ante lo cual, un sector de los docentes consideró que la decisión fue “acertada” debido a la falta de un “debate profundo” en la comunidad académica. Los rectores se definieron a la expectativa y los estudiantes de la FUA mostraron desconfianza por la “falta de prioridad que tiene la educación superior”.³³

³³ “La reforma de la Ley de Educación Superior queda pendiente para 2008”. *Página 12*, 20 de noviembre de 2007. <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-94946-2007-11-20.html>.

En tal sentido, el papel articulado por el CIN fue clave con respecto a canalizar las posturas institucionales que representaban efectivamente a todo el sector universitario, lo que posibilitó el establecimiento de canales para establecer acuerdos (Rothstein 2001; Hall y Taylor 1996), así como la cooperación con el gobierno nacional, con el objetivo de posicionar la necesidad de avanzar en la línea de las demandas presentadas.

Asimismo, las instituciones no solo distribuyen recursos de poder, en donde los actores delimitan estrategias, sino que condicionan hasta cierto punto el modo en que los distintos grupos definen sus intereses y estrategias políticas (Steinmo y Thelen 1992; Dowding y King 1995). En ese sentido, el CIN fundamentalmente “logró convertirse en el propiciador de un espacio de discusión entre las universidades, de definición de criterios y de políticas entre las universidades, y sobretodo de interlocución con el gobierno nacional”.³⁴

Las evidencias recabadas son consistentes con los pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre funcionamiento de gratuidad, planteados estos como prueba de información PC1, según se ha señalado líneas arriba. De esta forma, se sustenta PC1, asignándosele un resultado positivo.

Avanzando en la explicación, de ser cierta la hipótesis HC, con relación al instrumento de autoridad o normativo se esperaría evidenciar que existieron propuestas normativas trabajadas por los actores de veto formal e informal, que buscaban la implementación formal de la gratuidad (PC2). Al respecto, en la línea de lo que se ha venido sosteniendo, en febrero de 2007 el Comité Ejecutivo del CIN, bajo la concepción de la educación como un bien público y derecho humano, solicitó a todas las casas educativas que presentaran propuestas de ley con la finalidad de establecer un proyecto conjunto para una nueva Ley de Educación Superior.

El producto de tal proceso fue el Acuerdo Plenario No. 640/07 que conformaba una Comisión Especial, integrada por varias casas de estudio³⁵ para la preparación de un documento conjunto que se discutió en agosto de 2007, donde participaron alrededor de treinta

³⁴ Eduardo Rinesi, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

³⁵ Participaron las universidades nacionales de: La Matanza, Lanús, Tucumán, Salta, San Luis, General Sarmiento y Sur.

universidades nacionales, institutos universitarios, gremios docentes y no docentes, la FUA, así como especialistas y otras entidades vinculadas (Reunión de Vaquerías).

Con la finalidad de comprender el importante alcance que tuvo esta convocatoria y el nivel de consenso que alcanzó, se detalla a continuación el listado de propuestas recibidas por actores del sistema universitario y no universitario (CIN 2007, 17-18):

1. Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia De Buenos Aires: Aportes para una nueva LES: Comentarios referidos exclusivamente a las universidades nacionales.
2. Universidad Nacional de Formosa: Inclusión de un “ombudsman de la comunidad universitaria” y análisis para una nueva LES.
3. Universidad Nacional de Entre Ríos: Exposición de motivos y fundamentos del anteproyecto de Ley de Garantías a la Autonomía y a la Autarquía de las universidades nacionales y documento interno (esbozo de anteproyecto) Ley de Garantías a la Autonomía y a la Autarquía de las universidades nacionales.
4. Universidad Nacional de la Pampa: Conclusiones preliminares de la Comisión Especial del Consejo Superior de análisis de la modificación de la LES.
5. Universidad Nacional de Villa María: Proyecto de modificación de la LES y reflexiones en torno de la LES.
6. Universidad Nacional de Salta: Res. 161/07: Criterios generales para la elaboración de una Ley Universitaria.
7. Instituto de Enseñanza Superior del Ejército: Aportes del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército para el debate de la LES.
8. Universidad Nacional de Tucumán: Fundamentos y lineamientos de la Ley.
9. Universidad Nacional La Matanza: Aporte al mejoramiento de la LES.
10. Universidad Nacional de San Luis: Comisión *ad hoc*. Documento sobre las reformas a la LES.
11. Universidad Nacional del Sur: Cuadro síntesis de las distintas propuestas sobre evaluación y acreditación.
12. Universidad Nacional de Lanús: Cuadro síntesis sobre distintas propuestas referidas a:
 - 1) Ley de Educación Superior o Ley Universitaria, 2) Ley Conjunta o Particular para las Universidades Públicas y las Privadas, 3) Organismos de coordinación,
 - 4) Articulación con otros niveles educativos.
13. Consejo Interuniversitario Nacional: Ac. PI No. 640/07.

14. Grupo de Universidades del Norte Grande: Aportes para la nueva Ley de Educación Superior. 3/8/07.
15. Algunas universidades del conurbano bonaerense: Diez propuestas para el debate sobre la LES.
16. Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales-Fatun: Aportes de la Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales al debate de reformulación de la LES.
17. Federación Universitaria Argentina-FUA: Anteproyecto de Educación Superior.
18. Confederación Nacional de Docentes Universitarios CONADU: Otra universidad. Posiciones y propuestas de CONADU para el debate político-académico en las universidades nacionales.
19. Senador Giustiniani: Proyecto de Ley.
20. Dr. Juan Carlos Pugliese: Estudios sobre cambios a la LES. Análisis de la legislación comparada.
21. Universidad Nacional de Río Cuarto: Documento Ley de Educación Superior
22. Universidad Nacional de Córdoba: Ley de Educación Superior. Documento del H. Consejo Superior de la UN Córdoba.
23. Universidad Autónoma de Entre Ríos: Consideraciones respecto de una nueva Ley de Educación Superior con relación a las universidades provinciales.
24. Universidad Nacional de Lanús: Res. C.S. No. 78/07.
25. Universidad Nacional de Salta: Res. C.S. No. 292/07 y sus antecedentes.
26. Universidad Nacional de La Plata: Documentos elaborados en la Jornada de discusión de la Ley de Educación Superior.
27. Universidad Nacional de Luján: Res. C.S. No.328/07 que aprueba el documento Propuestas de Análisis de Criterios para la Reforma de la Ley de Educación Superior.
28. Universidad Nacional de Entre Ríos: Publicación Aportes de la UN de Entre Ríos para una nueva Ley de Educación Superior. Res. C.S. No. 130/07
29. Instituto de Estudio y Capacitación (IAC)-Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU): Documento “Hacia una nueva Ley de Educación Superior”.
30. Instituto Universitario Aeronáutico: Propuesta de inclusión de artículo que contemple un marco jurídico para el desenvolvimiento de ese Instituto.
31. Universidad Nacional de Formosa: Documento sobre inclusión de la Educación Física y el Deporte en la Ley de Educación Superior.

32. Lic. Ernesto Villanueva: Notas al documento base elaborado por la Comisión designada por el CIN.
33. Diputado Reynaldo Vanossi: Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.
34. Diputado Alberto Cantero Gutiérrez: Proyecto de Ley Nacional de Educación Superior.
35. Instituto de Estudios Superiores en Cooperativismo La Lonja: Propuesta de artículo y su fundamentación y conclusiones del Segundo Encuentro Provincial de Educación Cooperativa y Mutual.

Como se ve, la amplia gama de propuestas de variados sectores del sistema universitario dotó de importante legitimidad al proceso, lo que a su vez posibilitó una mejor capacidad de negociación y de veto de cara a las negociaciones y puesta en agenda del tema frente al gobierno entrante de Cristina Fernández en 2008 (Scharpf 1997).

En detalle, la propuesta consensuada, llamada “Lineamientos para una Ley de Educación Superior” (CIN 2007) planteaba cuatro conceptos generales: 1) la educación superior como bien público y derecho humano; 2) gratuidad y equidad; 3) autonomía; 4) autarquía. Con respecto a la gratuidad, esta se proponía que fuera aplicada a todas las carreras de grado, y que cada universidad fijara las condiciones para el ingreso. Asimismo, la propuesta buscaba fortalecer el papel tanto del CIN como órgano coordinador del sistema de instituciones universitarias públicas; como de los CEPRES, y establecer claramente sus competencias. Y, fundamentalmente como ya se ha señalado, la propuesta planteaba la articulación con los otros niveles educativos, tal como lo establece la Ley de Educación Nacional (LEN).

Los incentivos en clave del escenario oportunidades que viabilizaba la LEN, en una lógica de lo adecuado (Rhodes, Binder y Rockman 2006) y dentro del ámbito de política, generaron que una parte de los actores del sistema universitario vieran una posibilidad factible para posicionar abierta y públicamente la necesidad de derogar la ley vigente (24.521) y plantear una nueva ley y consecuentemente, mantener su apoyo al gobierno.

Finalmente, el tratamiento y sanción a una nueva Ley de Educación Superior no llegó a ocurrir en el primer periodo de Cristina Fernández. En un escenario legislativo donde no había mayoría oficialista, la hostilidad que se anticipaba en el Congreso llevó a que el ejecutivo optara por no presentar proyectos que no podían ser aprobados; y de manera

complementaria, dado que por tradición la gratuidad ha convocado la atención de amplios sectores, y las universidades tienen fuertes márgenes de autonomía y de resistencia a resignificar la política, alcanzar acuerdos que se estabilizaran en el tiempo implicaba mucha fuerza política tanto para obtener resultados, como para sobrellevar ciertos costos políticos. De ahí que, para el gobierno librar esa disputa en ese momento, le resultaba muy costoso. En tal sentido, la evidencia presentada para sustentar PC2 expresa que en efecto hubo interés de los actores del sistema para viabilizar la implementación formal de la gratuidad,³⁶ y que, a pesar de no haber tenido éxito con el tratamiento y sanción a una nueva legislación, el diálogo y los acuerdos establecidos (HC) entre el gobierno y los actores del sistema universitario, cuyas filiaciones políticas se alineaban al FPV, se mantuvieron.³⁷ En estos términos se sustenta la validez de PC2, y el resultado de esta prueba es positivo.

Con relación al instrumento de tesoro o presupuestario, de ser cierta HC, se esperaría identificar propuestas sobre el manejo y la distribución del presupuesto universitario que incidan en la garantía a la gratuidad (PC3) y que hayan convocado a los actores del sistema universitario. Las evidencias recabadas para sustentar HC giran en torno a dos elementos trascendentales que fueron impulsados por el CIN, que como se ha señalado es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público.

La Declaración Horco Molle, realizada en el marco del encuentro del CIN en 2004, fue enfática en señalar, con respecto al financiamiento, la importancia de incorporar a las asignaciones anuales a las universidades públicas los recursos adicionales en razón de incrementos salariales, gastos de funcionamiento y necesidades especiales, además con incrementos presupuestarios reales en relación con el año anterior. En la misma línea, se consideraron prioritarios los principios:

1. El conocimiento distribuido democráticamente en la sociedad es la mejor herramienta para lograr el bienestar y el desarrollo del país.
2. Es imprescindible una mayor inversión en educación universitaria para generar y distribuir públicamente ese conocimiento.
3. Las universidades están comprometidas a orientar sus actividades atendiendo a las expectativas

³⁶ “Este año también será el año donde deberemos sancionar una nueva Ley de Educación Superior, un viejo compromiso que tienen las instituciones en la Argentina”. “Discurso apertura del Congreso Fernández de Kirchner”, 1ro. de marzo de 2008, <http://www.cfkargentina.com/category/cfk/discursos/>.

³⁷ Eduardo Rinesi, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

sociales que la nutren y sostienen en el marco de la calidad académica y científica que les corresponden (CIN 2004).

Este insumo fue de vital trascendencia para el sector universitario de cara a las negociaciones que se buscaban establecer con el gobierno, con el fin de viabilizar la sanción de una nueva legislación en la materia. A la par, el CIN, contando con el apoyo de los actores principales del sector, desarrolló en 2009 un modelo de distribución de recursos, basado en los siguientes indicadores: a) alumnos por carrera (nuevos inscritos y reinscritos, clasificados por cantidad de materias aprobadas al año anterior); b) tasa de reinscripción en el primer año; c) localización y duración de las carreras; d) distribución de la planta docente por dedicación; e) docentes incentivados, clasificados por área del conocimiento; f) metros cuadrados edificados y de espacio verde; g) Dependencias clasificadas según nivel de gestión; h) gasto niveles preuniversitarios; i) presupuesto función salud y ciencia y técnica; cursos de ingreso (si los tienen) (Secretaría de Políticas Universitarias 2016). A partir de entonces, este modelo se ha mantenido en las asignaciones anuales.

En efecto, dos fueron los aportes concretos impulsados con éxito por el CIN e implementados desde 2008. En primer lugar, el modelo de asignación de recursos señalado, que constituyó una importante conquista por parte del sector universitario, y en segundo lugar se ubica por una parte la facultad de las Universidades para que el presupuesto no comprometido al cierre del año fiscal, puedan ser incluidos en el presupuesto del año siguiente, sin tener que retornar a la cuenta del Tesoro nacional. Y finalmente está la asignación histórica o de repetición:

[...] con transferencia global por universidad sin afectación específica, discriminada por finalidad y función (educación y cultura, salud y ciencia y técnica), que constituye una especie de piso presupuestario adoptando la forma de “derecho adquirido” y donde ninguna universidad recibe menos fondos que el año anterior (Mangas y Rovelli 2017).

Todos los elementos antes referidos, configuran lo que se conoce como “presupuesto normativo”,³⁸ que como se ha señalado fue impulsado por el CIN a propósito del reconocimiento de las desigualdades históricas en la asignación de recursos para el funcionamiento adecuado del sistema universitario público, para garantizar calidad y

³⁸ Paulo Falcón (secretario de Políticas Universitarias, director nacional de Gestión Universitaria del Ministerio de Educación), entrevista con la autora, septiembre de 2017.

eficiencia, y que, sin embargo, no se asumió en su totalidad. Para el año 2016, por ejemplo, Mangas y Rovelli (2017, 103) señalaron que la distancia entre el presupuesto de ley y el “normativo” era del orden del 20% promedio en todo el sistema universitario público.

Finalmente, vale señalar que la dinámica de interacción Estado-sector universitario implicó asumir estos nuevos acuerdos sectoriales que viabilizaron y sostuvieron no solo el funcionamiento sin mayores niveles de confrontación, sino también la gratuidad, de manera tácita y en los márgenes de autonomía universitaria. En efecto, como lo señala Martin Gill:

[...] el propio sistema tenía un ámbito muy participativo, que en la práctica resultó saludable. El problema fue que no se llegó a avanzar una reforma estructural de la ley y, por lo tanto, cuando cambia el gobierno de turno con la misma ley y con criterios políticos diferentes podría ir en un sentido absolutamente opuesto.³⁹

Por otra parte, cabe indicar que en la definición presupuestaria participa también el sector estudiantil, a través de la FUA, importante actor del sistema, el cual acompaña la propuesta anual del CIN y realiza una serie de reuniones con los distintos bloques legislativos para que todas esas discusiones se tomen en cuenta a la hora de la conformación final del presupuesto. La FUA ha sido presidida históricamente por la agrupación política universitaria llamada Franja Morada,⁴⁰ afín al partido Unión Cívica Radical, y el papel que desempeñó en la era kirchnerista fue bastante crítico e hizo parte de la oposición.

Con referencia a lo anterior, las evidencias aquí presentadas sustentan las acciones de política emprendidas que el CIN, nucleando al sector universitario, emprendió para llevar adelante sus propuestas sobre el manejo y la distribución del presupuesto universitario, las cuales incidieron en la garantía a la gratuidad (PC3). Se consideran evidencias que sustentan adecuadamente la prueba PC3, con lo cual su resultado es positivo.

Con respecto al instrumento de organización. De ser cierta la hipótesis HC que plantea la capacidad de veto formal o informal con la que cuentan los actores, a partir de la que

³⁹ Martin Gill, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

⁴⁰ La Franja Morada se constituye en 1967. Mantiene vínculo político histórico con la Unión Cívica Radical. Desde el retorno de la democracia en 1983 hasta la actualidad, conduce la Federación Universitaria Argentina (FUA, órgano máximo de agremiación de los estudiantes universitarios a nivel nacional), que tiene elecciones cada dos años. <http://www.franjamorada.org.ar>. Consultado: 20 de octubre 2018.

establecen acuerdos en torno a la implementación de la gratuidad, a nivel empírico se esperaría encontrar evidencia sobre propuestas que a nivel de organización institucional incidieron en la garantía a la gratuidad (PC4).

En otras palabras, se esperaría demostrar que en efecto a nivel institucional-organizativo se desarrollaron incentivos que motivaron, tanto al gobierno como a los actores del sector universitario, a lograr acuerdos en torno a mecanismos institucionales garantes de la gratuidad. Para sustentar lo dicho, se han recopilado dos tipos de evidencias: el proceso de expansión universitario y mecanismos complementarios a la gratuidad, tales como ayudas financieras, becas y subvenciones.

En términos de expansión, especialmente a partir de 2007 se crearon dieciocho universidades nacionales, ocho en el conurbano de Buenos Aires, un instituto universitario y cinco universidades provinciales. Asimismo, a nivel privado se autorizó la creación de siete universidades y dos institutos universitarios (Rinesi 2015; Del Valle, Montero y Mauro 2017). Un estímulo adicional a dicha expansión fue la extensión de la obligatoriedad del ciclo secundario, en el marco de la Ley Nacional de Educación, lo que a su vez detonó programas complementarios para ese nivel educativo.⁴¹ A pesar de que estas transformaciones comprendían una voluntad democratizadora, no se evidenciaron directamente efectivas en cuanto a la desigualdad social en el acceso al nivel universitario (Chiroleu 2017, 68).

La crítica principal a este proceso expansivo señala que este no fue resultado de una planificación adecuada de la oferta a nivel territorial, sino que respondía a demandas de líderes o caudillos partidistas que veían allí una oportunidad de legitimarse ante el electorado, así como de negociar con el gobierno otro tipo de prebendas o alianzas en otras áreas de política; así como a presiones corporativas (Chiroleu 2017; Catterberg y Palanza 2012).

Además, la marcada intervención en el sistema con programas especiales, que podría decirse que fue una estrategia de regulación interesante, también configuró programas focalizados en las disciplinas, carreras e instituciones en clave territorial que buscaban compensar debilidades, así como fortalecer y diversificar la oferta. Tal es el caso del programa Fundar,

⁴¹ Por ejemplo, desde el 2010 operó el plan FinES, plan de finalización de los estudios secundarios para mayores de dieciocho años. Concretamente brindaba esquemas de estudio flexibles y personalizados para incidir en la tasa de graduación, que apenas se aproximan a la mitad de los jóvenes que ingresan.

que luego pasó a ser el Programa de Calidad Universitaria, y que contempló al Programa de mejoramiento de la enseñanza en ingeniería (PROMEI) y en agronomía (PROMAGRO). En el año 2009 recibieron el 3.8% de las transferencias realizadas por la Secretaría de Políticas Universitarias por \$373.6 millones de pesos (Suasnábar y Rovelli 2012). Durante el gobierno de Cristina Fernández, la Secretaría de Política Universitaria fue muy activa, manejó mucho presupuesto y definió políticas muy orientadoras de la actividad universitaria.

Por otra parte, en clave del entorno de políticas, en 2007 se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que fue dotándose de un amplio presupuesto. En efecto, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) pasó de 0,49 al 0,42 del PIB entre el año 2000 y 2009 (Mazzola 2012, 7). Asimismo, hubo un crecimiento importante en la cantidad de investigadores con dedicación exclusiva, que en parte fue resultado de una política de repatriación de investigadores (Chiroleu 2017).

En efecto, el personaje de la presidenta Cristina Fernández guardaba una concepción desarrollista tecnocrática, de mucho entusiasmo con la ciencia, tecnología e innovación, todo lo que se articuló a los claustros académicos, y produjo una dinamización importante del sector universitario, pues una de las dependencias del nuevo Ministerio, el Conicet, financió una considerable cantidad de becarios investigadores. Todo ello configuró significativos incentivos para impulsar iniciativas sostenidas a favor del desarrollo científico tecnológico argentino. Así:

[...] se promovieron algunas líneas estratégicas tanto en formación como en investigación. Se alentó mucho, a través de sistemas de becas muy activos [...] hubo una fuerte orientación de las políticas públicas al estímulo de la formación de ingenieros, de investigación de ciertas áreas que se consideraron relevantes, hidrocarburos, en general áreas técnicas. Hubo políticas activas para alentar, promover la construcción de redes interuniversitarias internacionales.⁴²

Partiendo de lo mencionado, la evidencia prueba que hubo mecanismos de organización institucional en el marco del sistema universitario que incidieron en el acceso tanto como en la gratuidad; de forma directa con la expansión de las instituciones y de la oferta, y de manera complementaria, con becas y la creación de agencias que apoyaban el desarrollo educativo. De ahí que la prueba PC4 tenga un resultado positivo.

⁴² Eduardo Rinesi, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

Los modos de interacción de los actores en un marco institucional son complejos como se ha evidenciado, y para unos ámbitos de política pueden alcanzar mayores márgenes de acuerdo y por tanto ser cooperativos o, en los casos opuestos, pueden ser de tipo jerárquico (Scharpf 1997). En relación con la demanda que aglutinó a todo el sector, que fue la gratuidad formalmente reconocida en una nueva Ley de Educación Superior, podría afirmarse que la característica distintiva de la interacción es que fue de tipo cooperativa, pues las estrategias se eligen por acuerdo negociado entre los actores.

Siguiendo con el razonamiento, en clave de motivaciones entre los actores, si se llegaba a evidenciar intentos presupuestarios que amenazaran la gratuidad informalmente asumida en el periodo que se está analizando, los estudiantes se movilizarían por el cobro, los docentes porque quizá esta medida amenazara los alcances salariales, los rectores y autoridades académicas porque perderían capacidad de convocatoria y poder en el espectro del sistema universitario. Así, si gran parte de los actores ven amenazados sus intereses, presentarán más reticencia a la cooperación (Scharpf 1997; Scartascini y Tommasi 2011). Y, precisamente los incentivos que el kirchnerismo impulsó fueron mejoras salariales, expansión universitaria, inversión en ciencia y tecnología.

Por lo tanto, es importante distinguir la “filiación” de los actores, dado que especialmente con el presupuesto se observa cómo da forma a su “percepción selectiva”, no solo al enfocar la atención en diferentes fenómenos, sino al influir en las opiniones sobre la efectividad causal de los fenómenos que se perciben conjuntamente (Scharpf 1997). Las grandes universidades, el movimiento estudiantil, el gremio de docentes, las clases medias que tienen mayor capacidad de presión, predominantemente en las ciudades más pobladas, generan convergencia frente a ciertas medidas que los atañe directamente. Y, si bien para defender el presupuesto se encuentran muchos actores, hace falta puntualizar que:

[...] las universidades argentinas manejan presupuestos mayores que provincias o ciudades por Ley. Representan una fuerte acumulación de poder, por lo que las políticas operan de cierta manera en una relación naturalmente conflictiva con las propias universidades [y por otra parte][...] sobre otras políticas no existe tanto consenso. Por ejemplo, sobre las políticas

de acreditación de las carreras, los estudiantes estaban en contra, los profesores divididos, las instituciones estaban de acuerdo. De ahí que según las políticas se arman coaliciones.⁴³

Para finalizar, cabe agregar que la FUA representó quizá el actor del sistema universitario, con el que hubo mayor distanciamiento. En tal sentido:

[...] la relación con el kirchnerismo fue muy compleja porque no solo nunca convocó a la FUA a discutir problemáticas de la educación, sino que incluso en el año 2012 creó una federación paralela, la cual no funcionó ni progresó. En el Congreso de la FUA de 2012, que fue en Córdoba, la parte del kirchnerismo, que en ese momento representaban un 3% del movimiento estudiantil, decidió no participar del Congreso alegando poca transparencia, que no se los dejaba participar, y conformó una federación paralela, que realizó su congreso unos meses después.⁴⁴

4.4.1.5. Institucionalización de la política **de gratuidad (R)**

A partir del 2004, Argentina experimentó una normalización institucional, producto de la salida de la crisis política y económica ocurrida en los años 2001-2002 (Unzué y Rovelli 2017, 4). Partiendo de ello, y con el objetivo de explicar el proceso de institucionalización de la gratuidad (R), planteado como el resultado de política en este trabajo, primeramente, hace falta describir los rasgos contextuales generales del segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015).

Durante la primera parte del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández, el factor económico fue determinante sobretodo para los sectores medios y medios bajos, dado que, a partir de la expansión económica, se posibilitó un *boom* del consumo. Por otra parte, los incrementos salariales hacia trabajadores sindicalizados posibilitaron el sostenimiento de los salarios reales por encima de la inflación. Finalmente, para el sector más vulnerable de la población argentina, medidas como la asignación universal por hijo generó un incremento en el ingreso de las familias, así como en la población adulta mayor con el alza de las jubilaciones, que salvaguardó el impacto de la subida de precios (Catterberg y Palanza 2012, 27).

⁴³ Claudio Suasnábar, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

⁴⁴ Josefina Mendoza, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

Asimismo, se estableció un tránsito de una llamada agenda de “sintonía fina”, que planteaba ajustes bajo el supuesto de un modelo ya consolidado, hacia una agenda de “estabilización” (García 2014, 15) y que concretamente buscaba generar mayor gobernabilidad luego de un contexto de incertidumbre y relativa crisis en los planos económico y social, posterior a las elecciones legislativas de 2013, donde se renovaron la mitad de diputados y un tercio del Senado, y el oficialismo mantuvo la mayoría propia en ambas cámaras.

Tales condiciones reflejaban un crecimiento del PIB mucho más lento (en promedio 1,5% por año) y que, en la segunda mitad de 2013, en el ámbito económico tomaron la forma de los problemas históricos en materia de altos niveles de inflación interna y fuga de divisas.

Además, el cuestionado manejo macroeconómico del país junto a la estrategia para desendeudar al país, que se basó en las reservas del Banco Central, confluyó en lo que se denomina cepo cambiario, el cual afectó, entre otros aspectos, las expectativas de los agentes económicos (García Delgado 2014, 18). Producto de ello, se evidenció una pérdida de dinamismo en el proceso acumulativo, así como el estancamiento e incluso retroceso en las mejoras sociales.

La llamada “sintonía fina” en la agenda de gobierno fue limitada en términos de los actores participantes y negociadores con el gobierno, lo que generó malestar en ciertos sectores de la sociedad,⁴⁵ y configuró una nueva fuerza opositora llamada Frente Renovador. A la par, surgieron amplias movilizaciones que plantearon nuevas demandas sobre la calidad de los servicios públicos, tanto como de los bienes. Para finalizar el año 2013, se lanzaron ataques especulativo-financieros que buscaban ser aprovechados por los mercados para posicionar incertidumbre sobre la capacidad del gobierno para controlar el tipo de cambio.

Por su parte, la agenda de la “estabilización” a inicios de 2014 generó con éxito mayor comunicación entre el ejecutivo y legislativo, continuidad de algunas políticas sociales, que incluye el Plan Progresar, del que se hará referencia más adelante. Las medidas de esta agenda apelaron a un paquete de políticas, ortodoxas y heterodoxas, en términos de García Delgado (2014, 17) lo que, sin embargo, no fue suficiente de cara a las elecciones de 2015 y

⁴⁵ Ver: “Moyano volvió a cargar contra la "sintonía fina" y advirtió que seguirá adelante con sus reclamos”. <https://www.iprofesional.com/notas/130261-Moyano-volvio-a-cargar-contr-la-sintonia-fina-y-sugirio-que-perjudicara-a-los-trabajadores>.

que claramente no aportó a las transformaciones de fondo en la estructura productiva y de propiedad, un tema aún pendiente.

En efecto, algunos analistas señalan que las necesidades políticas del kirchnerismo impulsaron una política económica que a la postre se volvió inconsistente con la tendencia mayoritaria en cuanto al modo de acumulación a nivel local y que, a la vez, no pudo transformarlo de raíz, debido a la naturaleza contradictoria y policlasista de la base social del kirchnerismo (Wainer 2018, 346).

Ahora bien, en la dinámica que establece el marco institucional, intervienen los siguientes factores: los actores con sus orientaciones y capacidades; las constelaciones de actores; los modos de interacción (Scharpf 1997). Cabe destacar que en varios países de la región, tanto como en Argentina, las relaciones entre poderes siempre se han caracterizado por tener el sello de concentración de poder en el ejecutivo. Si bien esto se debe al presidencialismo que rige en la dinámica institucional del país, la tendencia ha sido intensificar los poderes en el presidente. Como ya se ha revisado, lo hizo Menem y lo volvió a hacer Cristina Fernández, ya sea por reformas político-institucionales⁴⁶ o como resultado del ejercicio mismo del poder presidencial.

La dinámica establecida a nivel del sistema político institucional ha generado en el sector universitario diversos modos de interacción con singularidades propias que lo colocan en un lugar particular de las políticas públicas. En efecto, Chiroleu (2016) han denominado la “centralidad –casi– fundacional” de la autonomía universitaria, pues este principio subyace las interacciones en el ámbito universitario y, en la práctica “recorta los márgenes de los hacedores de políticas sometiéndolas a una negociación, muchas veces compleja con un conjunto de actores universitarios reticentes a los cambios [...]” (Chiroleu 2016, 120).

Históricamente pervivió cierta tensión constitutiva entre el principio de autonomía de las instituciones y el de planificación/regulación por parte del Estado. Por tanto, si bien las universidades públicas presentan una fuerte dependencia de los fondos que les transfiere el

⁴⁶ La Ley 26.571/09 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, aprobada en diciembre 2009, fue una iniciativa de reforma política, enviada por el Ejecutivo, que tuvo un amplio alcance y efecto en la dinámica electoral. Los cambios estuvieron dirigidos al financiamiento de las campañas, la estructura de los partidos políticos y el desarrollo de primarias. Este último aspecto de especial relevancia por su característica de abiertas, simultáneas y obligatorias, y por su potencial para estructurar la competencia política, en términos de Catterberg y Palanza (2012, 7-8).

Estado nacional, cuentan también con ciertos márgenes de autonomía garantizados a través de la Ley de Educación Superior, tanto para diseñar, como para implementar sus propias políticas institucionales. Cobra sentido entonces que, donde los actores encuentran reglas institucionales dentro de entornos políticos específicos, tales reglas configuran los comportamientos, aunque están sujetas a desafíos y cambios bajo condiciones particulares (Scharpf 1997; Lowndes y Roberts 2013).

Así, con Cristina Fernández, siguiendo la línea del mandato de Néstor Kirchner, se mantuvo el “relacionamiento amigable” gobierno-universidades nacionales, y efectivamente una voluntad política con el sector universitario, traducida en todos los mecanismos ya señalados en este trabajo, como ayudas financieras para garantizar la continuidad de los estudios, aumento de financiamiento y ampliación de oferta y expansión para mejorar el acceso en los sectores más vulnerables (Chiroleu 2017).

Ahora bien, con respecto al resultado de política (R), desde la propuesta teórico metodológica de este trabajo, se entiende que la institucionalización de la gratuidad de la educación superior es producto de la combinación de un detonante (D) y entidades (A+B+C) en un mecanismo causal teórico de diseño de políticas públicas contexto-dependiente, en el que los poderes causales generan el proceso que enlaza elementos teóricos clave, en forma de entidades, como los cambios incrementales y la interacción actores e instituciones, cuyos modos pueden ser variados (Scharpf 1997).

Estos elementos en conjunto determinan la capacidad de institucionalizarse de una política pública, lo que se explica a nivel empírico con el análisis de caso, a través de la recopilación de evidencias para determinar la validez y consistencia del mecanismo causal propuesto (Beach y Pedersen 2016a). Tales evidencias a lo largo de toda la explicación del caso argentino, como se ha observado, han sido trabajadas a partir de los instrumentos de política pública (Peters 2018a; Hood 1987; 2006).

De forma complementaria, como lo señala la literatura institucionalista, en escenarios de frágil institucionalización política (Scartascini y Tommasi 2011; Levitsky y Murillo 2010), las herramientas de financiamiento y regulatorias normalmente son los instrumentos privilegiados de gobierno, pues se asumen como incentivos que establecen un determinado

curso de acción e interacción actores-instituciones. Especialmente en años electorales, los incentivos para la inversión suelen ser mayores.

Además, un elemento central para el análisis de la institucionalización es la permanencia de los acuerdos establecidos entre los actores y en el entorno de políticas, dado que este último genera también un marco institucional de incentivos que pueden actuar a favor de la cooperación. En otras palabras, cuando una política permanece vigente en el tiempo, permite que los actores desarrollen capacidades de adaptación, así como que inviertan y respondan eficientemente a esta (Franco y Scartascini 2014); tales capacidades muchas veces se generan en función de los mecanismos de presión/negociación que los actores pueden desarrollar.

Por otra parte, con relación al entorno de políticas, se ubican dos elementos centrales en la dinámica de interacción entre los actores por el establecimiento de un marco de incentivos que posibilitaron, tanto la Ley Nacional de Educación (26.026/06), como la Ley de Financiamiento Educativo (26.075/2006)⁴⁷ que ya han sido señaladas y que vale tenerlas presente para el análisis que sigue, con base en la tabla 4.7.

Tabla 4.7. Institucionalización de la política pública (R)

H IPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 (HR)	Infomación oficial reconoce el principio de gratuidad en el Sistema universitario (PR1)	Discursos oficiales de gobierno	Mensaje presidencial en inauguración del 133° periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. 01 de marzo 2015	+
	Normativa sectorial incluye como principio a la gratuidad (PR2)	Ley 27.204 2015. "Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel Educación Superior"	Expediente 0458-D-2009, arts. 3.d, 5.d y 29; disponible en: http://www.adrianapuiggros.com.ar/ver_proyectos.php?id=108 https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/YVhqUHY3ei9yQ1krdTVReEh2ZkU0dz09 Consultada el 10 de enero de 2016 https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-285011-2015-10-30.html Consultado en septiembre 2017	+
	Presupuesto del Sistema universitario opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3)	Presupuesto global para el funcionamiento del Sistema universitario	Informe de gestión 2015. Secretaría de Políticas Universitarias http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Informe_de_Gestion_2015.pdf Dirección de Presupuesto/SsCA/ME, CGN/MECON, Oficina Nacional de Presupuesto/MECON, e INDEC/MECON	+
	Sistema universitario opera sin cambios que trastoquen la gratuidad (PR4)	Sistema institucional universitario opera garantizando gratuidad	Informe de Gestión 2014-2015 CIN. Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2015. SPU	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

La hipótesis planteada en esta entidad es que la gratuidad en la educación superior se mantiene como un objetivo a pesar de: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la

⁴⁷ Con la promulgación de estas leyes se establecieron los grandes y nuevos lineamientos del sistema educativo integral en Argentina. Esto ocurrió, como ya se ha revisado, en el año 2006.

política (HR). El desempeño se concibe en términos del resultado alcanzado producto de su implementación, es decir, qué tan efectiva ha sido la gratuidad reduciendo la desigualdad en el acceso.

De ser cierta la hipótesis HR, mediante el instrumento de información se esperaría encontrar a nivel empírico información oficial que posicione a la educación superior pública y gratuita como uno de los principios que rigen al sistema universitario argentino (PR1). En efecto, siguiendo esa lógica, se han recabado dos evidencias importantes. En primer lugar, está el discurso pronunciado al inaugurar el 133° período de sesiones ordinarias del Congreso. Hace falta puntualizar que, los discursos de apertura a las primeras sesiones del Congreso de la Nación son relevantes en la medida en que constituye el primer momento en que el poder Ejecutivo se comunica formalmente con el poder Legislativo, en donde se encuentra el bloque de oposición. Esto en contextos de democracias parlamentarias.

Siguiendo lo referido, sobresale el lugar central y permanente que tiene la educación superior pública en la “era kirchnerista”, como se detalla a continuación:

[...] para nosotros la educación ha sido uno de los pilares de este modelo [...] Quiero decir que esto también se debe no solamente a que hay más universidades, hay más presupuesto, hemos duplicado el presupuesto. En el año 2003 era el 0,5 del PBI lo que se destinaba al sector universitario. Ojo, un 0,5 de un PBI muchísimo más bajo, hoy estamos duplicando, un 1% del PBI va a nuestras universidades nacionales públicas y gratuitas.⁴⁸

Por otra parte, se rescata el discurso de cierre de su segundo periodo presidencial en 2015, en el que Cristina Fernández destacó: “jamás las universidades argentinas contaron con los recursos para poder desarrollar infraestructura, salarios, investigaciones, trabajos como los que han hecho durante estos últimos doce años y medio”.⁴⁹

⁴⁸ Cristina Fernández: “Discurso pronunciado en el 133° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación”, 1ro. de marzo de 2015, <https://www.cfkargentina.com/discursos-completo-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner-apertura-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-cfkapertura2015/>.

⁴⁹ Cristina Fernández: “Discurso pronunciado en la Plaza de Mayo”, 9 de diciembre de 2015. <https://www.cfkargentina.com/discursos-de-cristina-kirchner-en-la-ultima-plaza-de-su-segundo-periodo-presidencial/>.

La figura de la presidenta Cristina Fernández asumía desde la línea discursiva el papel, el espacio y la prioridad de la universidad pública en dos sentidos:

1) como ámbito de movilidad social ascendente de una persona y, a partir de ahí, la construcción de un sistema gratuito y equitativo de la educación superior; y, 2) como proceso de industrialización y de desarrollo nacional, ya que el conocimiento de calidad favorecía a la aplicación de procesos productivos, de industrialización y de desarrollo en general.⁵⁰

La evidencia aquí referida da cuenta de que, a nivel de la información oficial, la gratuidad y el acceso a la universidad pública se mantuvieron siempre en un lugar central de la gestión kirchnerista. Por lo tanto, el resultado de la prueba planteada PR1 es positivo.

En términos del instrumento de autoridad, de ser cierta la hipótesis de esta entidad (HR), a nivel empírico se esperaba corroborar evidencia sobre la existencia de una normativa sectorial que incluya y reconozca la gratuidad de la educación superior (PR2), teniendo en cuenta que a lo largo del proceso analizado esta fue una demanda no completamente resuelta, lo que marcó la pauta de las demandas de los actores del sistema universitario e institucional de Argentina al gobierno.

En efecto, la sanción de la Ley Nacional de Educación (26.026/06) y de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075/06) implicó el consenso en las dos cámaras. De ahí que los actores buscaban continuar esa dinámica para la discusión de una nueva ley de educación superior. El entonces proyecto de ley oficialista, impulsado por la diputada Adriana Puiggrós del FPV (2007-2015), presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (2007-2014), contaba con una significativa adhesión en el 2011, y los principales elementos que incluía la propuesta fueron:

- a) La educación como un bien social y no un bien de mercado.
- b) Autonomía y autarquía con responsabilidad social.
- c) Sistema de educación superior articulado con el nivel secundario y con los institutos de educación superior.
- d) Sistema de educación superior que promueva la investigación científica-técnica y la innovación productiva.

⁵⁰ Martín Gill, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

- e) Estado garante de inversión en educación superior e investigación. Oferta investigativa adecuada siempre a las demandas de desarrollo nacional y social.
- f) Sistema de créditos académicos y becas para asegurar la finalización de los estudios universitarios.
- g) Condiciones mejoradas de acceso a concursos docentes y fomento de la capacitación docente.

La Comisión convocó a todos los sectores involucrados. Los rectores de las universidades privadas lo rechazaron y el CIN, que participó en la discusión con dos representantes en nombre de la autonomía, también rechazó el proyecto artículo por artículo. Ambos representantes, que eran rectores, uno tenía filiación radical y otro peronista, por lo que se colige que estaban representando a la corporación de los rectores sin importar de qué partido eran. Esto evidencia claramente el nulo interés de que se discutiera una nueva ley en esos términos.

En tal sentido, en agosto 2011, la Comisión de Educación buscó dar tratamiento al paquete de iniciativas legislativas sobre educación superior en la Cámara Baja, donde se encontraba el proyecto sobre “implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”, que, a consecuencia del escenario antes descrito, únicamente planteó reformas parciales que podrían tener apoyo para su aprobación. Sin embargo, no se logró el quórum requerido para su discusión.

Habiendo transcurrido casi dos años, esa misma iniciativa de reforma parcial fue tratada en la Cámara de Diputados en los inicios de junio de 2013, y se logró media sanción mediante el voto afirmativo de todos los bloques, excepto el PRO (Propuesta Republicana) y el diputado Eduardo Amadeo, quien argumentó en contra señalando que:

[...] hay invasión de extranjeros y de gente que viene de la escuela privada [...] la universidad pública va perdiendo su característica de integradora social, además de ser ineficiente [...] ¿Les vamos a seguir regalando la educación? (Diario de Sesiones Cámara de Diputados, 5 de junio de 2013).

La discusión se centró en que la vigencia de la Ley 24.521/95 de Educación Superior dejaba abierta la posibilidad de arancelamiento de los estudios universitarios, además de que

restringía el acceso a las universidades nacionales públicas, lo que generaba mecanismos de exclusión. Por esto, el objetivo de este proyecto saldaba las discusiones e interpretaciones sobre el principio de gratuidad y acceso a la educación superior, tomando como base lo establecido en la Ley 26.206, con respecto a la implementación de mecanismos que aseguren políticas inclusivas universales para el acceso, permanencia y egreso graduado de los niveles y modalidades del sistema de educación de la nación.

El proyecto de ley fue discutido y aprobado en la Cámara Alta el 28 de octubre de 2015, con amplia mayoría, con cuarenta votos a favor y doce en contra. Fundamentalmente se estableció:

Artículo 1. [...] El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206. (Ley 27.204/15, de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior).

Asimismo, se especifica la imposibilidad de establecer ningún tipo de arancel en la educación superior pública, a saber:

[...] los estudios de grado en las Instituciones de Educación Superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos (“Artículo 2 bis” Ley 27.204/15, de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior).

Finalmente, se reguló también un aspecto clave sobre la rendición de cuentas de las universidades públicas, y la Auditoría General de la Nación, sería quien fiscalizaría el uso de los recursos. A la par, las propias instituciones generarían mecanismos de auditoría interna para garantizar transparencia en el uso de los recursos. Así:

Artículo 59 bis: El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que

garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos. (Ley 27.204/15 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior).

Si bien estos elementos hacían parte de la agenda de educación superior movilizadora permanentemente por los actores del sistema universitario, esto no necesariamente implicó un nuevo texto de ley que dejara atrás el espíritu menemista que aún impregna la actual y vigente Ley 24.521 de Educación Superior. En ese sentido, las críticas de los actores del sistema universitario señalan que: “Al kirchnerismo se lo criticó mucho porque a pesar de que intentaba diferenciarse de lo que había sido el menemismo, durante doce años no se reformó la Ley de Educación Superior”.⁵¹ También desde el sector de gremios docentes se sostuvo permanentemente:

La Ley de Educación Superior fue la única que no se reformó en el gobierno de los Kirchner y nosotros en alguna ocasión planteamos a la propia Cristina Fernández que se evalúen las condiciones para instalar ese debate, pero veían la posibilidad de que fuera un frente de conflicto que no les interesaba abrir. [...] había que ir más a fondo con algunas cuestiones, siempre planteamos que se debía reemplazar la Ley del 95, que se debía avanzar más claramente en la puesta en cuestión de los componentes estructurales de la dinámica universitaria que habían quedado como resultado de los noventa, que no se habían desmontado y que funcionaban como un límite a las posibilidades de una mayor democratización de las universidades.⁵²

A la luz del análisis, varios fueron los motivos confluente para que desde el oficialismo no se impulsara una nueva ley. En primer lugar, la imagen de la presidenta había sufrido para entonces un desgaste propio de los ciclos políticos, lo que la enfrentaba a la nula posibilidad de continuar en el cargo. En segundo lugar, el 2015 fue un año electoral, lo que normalmente implica una gestión de amplio financiamiento a políticas de corte redistributivo, además de ser un tiempo en el que los conflictos representan altos costos políticos, con lo cual el escenario no se perfilaba favorable para ingresar una discusión que, como se ha visto a lo largo de este trabajo, genera altos niveles de tensión entre sectores de la sociedad. En tal sentido, fueron mayores los incentivos para no generar el debate sobre una nueva ley.

⁵¹ Josefina Mendoza, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

⁵² Yamile Socolovsky, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

Además, las propias universidades tampoco estaban dispuestas a discutir una nueva ley que pondría en cuestión el alcance de la autonomía, y que pretendía fortalecer el papel del gobierno nacional para generar una mayor capacidad de planificación del desarrollo de la universidad y su relación con el desarrollo nacional.

Una muestra de ello es que, frente a la inminente entrada en vigencia del cuerpo legal, hubo universidades que interpusieron acciones judiciales para demandar la inconstitucionalidad de tal norma⁵³ como la Universidad Río Negro (cuyo rector, Daniel Martínez fue secretario de Políticas Universitarias del menemismo) y la Universidad Nacional de La Matanza. Esta última colocó una acción de amparo de inconstitucionalidad parcial de la Ley 27.204/15. Estas estrategias legales evidencian el nivel de tensión que concentraba el tratamiento de una nueva Ley de Educación Superior, así como los intereses y motivaciones que confluyeron en el tratamiento parcial de esta norma.

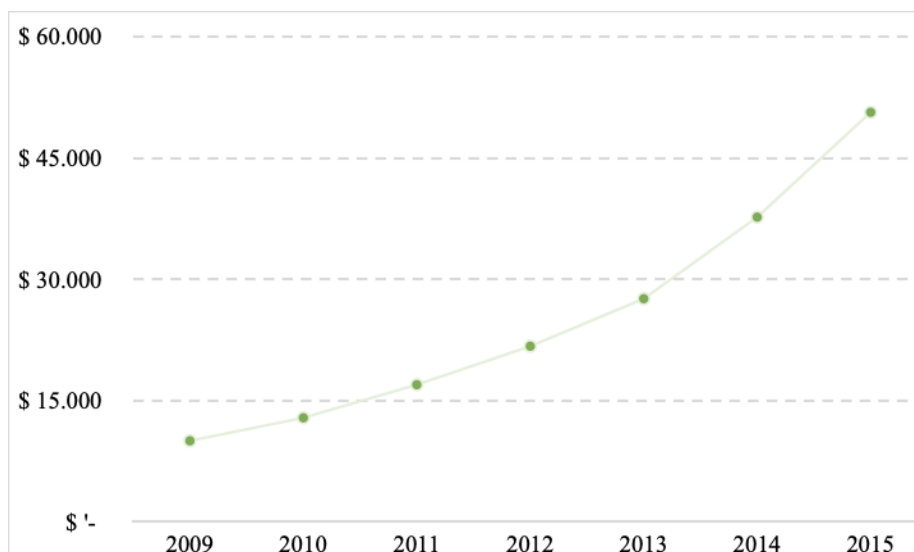
A partir de la evidencia mostrada, se corrobora la hipótesis de esta entidad (HR), con lo cual el valor probatorio de la prueba PR2 es alto, y el resultado es positivo.

En relación con el instrumento del financiamiento, de ser cierta HR, se esperaría encontrar evidencia que demuestre el sostenimiento o inclusive mayor dinamización en los recursos inyectados al sistema universitario PR3. En otras palabras, evidencia suficiente que corrobore la centralidad de la universidad pública en el modelo de desarrollo argentino, independientemente de la efectividad de la política para reducir desigualdades sociales, y a pesar de que las condiciones contextuales cambien.

Realizada la observación anterior, la evidencia recopilada (figura 4.2) señala un papel mucho más activo en la última década de análisis, en la cual el poder ejecutivo ha incrementado el presupuesto para el sector educativo en general, y el universitario en particular. El gasto de este sector en 2004 rondaba los 2.601 millones de pesos corrientes, mientras que para 2015 fue de casi 51.000 millones de pesos (Lucardi 2017).

⁵³ Ver “Justicia bloqueó el ingreso irrestricto a la Universidad pública”. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/justicia-bloqueo-ingreso-irrestricto-universidad_0_N1y3Ao3ZW.html.

Figura 4.2. Evolución presupuestaria 2009-2015 (en millones de pesos)



Fuente: Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2015. *Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2015*.

Tal marco de incentivos posibilitó el desarrollo e involucramiento en otras iniciativas por parte de las universidades, como el Programa de Voluntariado Universitario, que apuntó a fortalecer la participación de los estudiantes en actividades relacionadas con su formación disciplinar y profesional; Programa de Mejoramiento de la Calidad, cuyo objetivo fue la optimización de la capacidad y la calidad de los programas de estudio; el Programa de Promoción de la Universidad Argentina, que promovía la actividad universitaria en el exterior, así como la vinculación con actores de la sociedad y el sector productivo, entre otros (Chiroleu 2017, 65).

Ahora bien, sobre el monto que reciben las universidades nacionales, este se organiza anualmente de acuerdo con el presupuesto aprobado, y en ningún caso pueden disminuir en relación con el año anterior. Partiendo de ello, la tabla 4.8 muestra que, especialmente entre los años 2012 y 2015, la participación en relación con el PIB, que además en ese periodo se expandía a tasas importantes, superó el 1%. A la par inclusive se dio un aumento importante de fondos distribuidos por fuera del presupuesto aprobado anualmente para las universidades, principalmente por medio de la Secretaría de Políticas Universitarias que hace parte del Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación y el de Ciencia y Tecnología.

Tabla 4.8. Presupuesto de las universidades nacionales en millones de pesos (2009-2015)

Año	Millones de pesos corrientes	Participación en el PIB (%)
2009	\$ 10005	0.87%
2010	\$ 12844	0.89%
2011	\$ 16939	0.92%
2012	\$ 21699	1.0%
2013	\$27577	0.83%
2014	\$ 37674	0.91%
2015	\$ 50643	1.02%

Fuente: Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2015. *Anuario de estadísticas universitarias argentinas*.

El papel protagónico de la Secretaría de Políticas Públicas fue esencial para algunos actores, porque era el lugar donde se definían las políticas universitarias y de interlocución con las universidades.⁵⁴ Mientras que algunos analistas, como Suasnábar y Rovelli (2012), han señalado que tal dinámica más bien da cuenta de un “neointervencionismo” estatal que limitó en cierto punto la dinámica de decisión de las universidades, sin embargo, no llegó a amenazar la autonomía. Por otra parte, desde el sector estudiantil, desde la FUA concretamente, las críticas señalaron manejo arbitrario de los fondos, al declarar así:

[...] la “Planilla B” estaba por fuera del presupuesto aprobado y se empleó para distribuir una parte del presupuesto entre un grupo de universidades. Asimismo, hubo una reducción al 0,1% de la columna destinada a ciencia y tecnología y todo lo que tenía que ver con ciencia y tecnología no lo decidía autónomamente la universidad, sino que el Ministerio de Ciencia y Tecnología destinaba fondos a las universidades que el Ministerio elegía para que desarrollen programas.⁵⁵

Inclusive se sugirió que la distribución de fondos adicionales sin planificación respondía a una agenda de prioridades de gobierno y las relaciones que le interesaba construir o fortalecer a nivel territorial (Chiroleu y Marquina 2015).

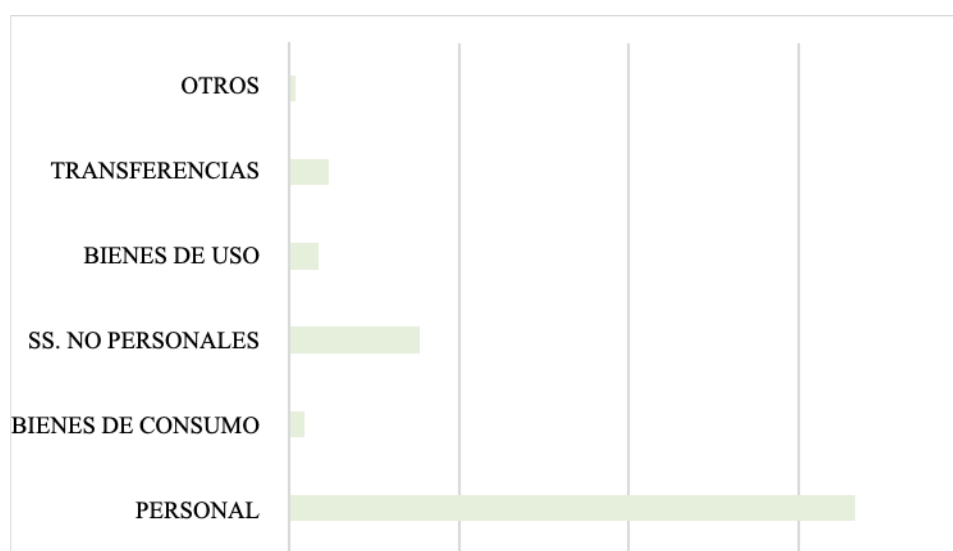
⁵⁴ Yamile Socolovsky, Juan José Llach (ministro de Educación, 1999-2000) y Eduardo Rinesi, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

⁵⁵ Josefina Mendoza, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

Por otra parte, “la distribución del presupuesto a través de las fórmulas históricas y los llamados programas especiales permitieron al gobierno combinar el pago de sueldos y la asignación de otros recursos por medio de fondos concursables u orientados a fines puntuales” (Chiroleu 2017, 68) y podría decirse que tales políticas incidieron en la expansión de la cobertura, pues la tasa bruta de escolarización superior entre dieciocho y veinticuatro años, en 2001 fue de 36%, alcanzando el 54% en 2014 (Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) 2015).

Según refleja la figura 4.3, la ejecución presupuestaria a 2015 concentra esencialmente un 72% del financiamiento en salarios del personal universitario, que vale recalcar es muy diferenciado entre universidades. El rubro que le sigue en concentración de recursos es el correspondiente a “servicios no personales” que, entre otros, incluye contratos, con un 17%.

Figura 4.3. Ejecución presupuestaria total por tipo de gasto (2015)



Fuente: Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU): *Anuario de estadísticas universitarias argentinas*, 2015.

La ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación, dentro del que se ubica la Secretaría de Políticas Universitarias, subió 13 veces (1.263% en términos corrientes y 103% en valores constantes) entre 2004 y 2014. Esencialmente este gasto se distribuyó en dos partidas: las universidades nacionales y el Fondo Nacional de Incentivo Docente, FONID (Fernández 2017, 204).⁵⁶

⁵⁶ “La confección del Presupuesto Nacional incluía pautas inflacionarias inferiores a las reales, y la ejecución obligó a requerir modificaciones del crédito (aumentos y/o disminuciones de recursos) para poder cumplir con los servicios del ejercicio. En uso de atribuciones establecidas en la ley de presupuesto, el Jefe de Gabinete de

Al respecto se agrega que, a partir de la regularización de la relación sindicato docente-gobierno, en 2005 hasta el final del mandato de Cristina Fernández, los docentes tuvieron negociación colectiva permanentemente a nivel nacional (única en América Latina); lo que les permitió “recuperar el salario en términos reales, de una manera significativa y reordenar la escala salarial. Todo se equilibró progresivamente. Se sancionó la Ley del Régimen Especial de Jubilación para los docentes universitarios, inclusive”.⁵⁷

Con respecto a la inversión realizada en incentivos a nivel de becas, se ubica principalmente al Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) y Becas Bicentenario (PNBB), cuyo objetivo era incrementar el acceso y la permanencia a carreras estratégicas asociadas al desarrollo nacional. Además, a partir de 2014, con la creación del Programa de Respaldo a estudiantes argentinos (PROG.R.ES.AR.), se estableció la Beca Estímulo que implicó un pago diferencial entre la Beca Bicentenario y el cobro de PROG.R.ES.AR., dirigido a los estudiantes que cumplían con los requisitos de los dos programas. La tabla 4.9 evidencia la inversión realizada entre los años 2012 a 2015.⁵⁸ La inversión revisada significó la entrega de 51374 becas, frente a 2453 entregadas en 2002 (SPU 2015, 9).

Tabla 4.9. Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) / Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)

	2012	2013	2014	2015
PBBU	\$47 697	\$60 008 400	\$139 420 800	\$226 659 600
PNBB	\$137 021 169	\$213 854 400	\$415 750 156	\$599 224 398
Beca estímulo	-	-	\$39 330 144	\$65 749 752
Total	\$137 068 866	\$273 862 800	\$594 501 100	\$891 633 750

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2015. “Informe de gestión”.

La información hasta aquí revisada con respecto al financiamiento evidencia la importancia adquirida por estas estrategias complementarias para garantizar permanencia en el sistema

Ministros es el responsable de asignar los recursos adicionales. Las ampliaciones autorizadas fueron muy importantes y llegaron a 294 millones de pesos en el año 2014 (37% del crédito inicial), inducidas por los aumentos en los subsidios económicos a las tarifas de los servicios públicos (gas, electricidad, transporte) que, en ese ejercicio, duplicaron el presupuesto original para este concepto” (Fernández 2017, 205).

⁵⁷ Yamile Socolovsky, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

⁵⁸ Es importante agregar que estos programas priorizan estudiantes que finalizaban sus estudios secundarios y que hacían parte de programas como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con alguna discapacidad, de pueblos originarios, egresados de escuelas técnicas públicas, sean madres, padres o jóvenes embarazadas, o hayan percibido la asignación universal por hijo (AUH) (Secretaría de Políticas Universitarias. 2015. “Informe de gestión”).

universitario público de educación superior. Esto, sin embargo, por un lado, no llegó a cubrir necesidades del sector más vulnerable que accede en el periodo analizado. Además, la irregularidad de los pagos no revirtió la necesidad de insertarse al mercado laboral por parte de los beneficiarios, con lo cual se pone en cuestión la efectividad de las ayudas financieras (Chiroleu 2017, 74).

Las principales críticas al paquete de incentivos antes descrito tienen que ver con la ausencia de monitoreo y evaluación, tanto del funcionamiento como del impacto real en términos, por ejemplo, de retención, estímulo para la aprobación de materias, tasa de graduación; todo ello teniendo en cuenta que los beneficiarios de estos alcanzan alrededor del 13% de la matrícula en las instituciones universitarias públicas.

La evidencia presentada sostiene la validez de la prueba PR3, por lo que el resultado se infiere positivo en el sentido en que los mecanismos de financiamiento han contribuido a garantizar e institucionalizar desde la gestión estatal la gratuidad como principio clave del sistema universitario, a pesar de los resultados en cuanto al desempeño y a que hayan cambiado las condiciones contextuales.

Con relación al instrumento de organización, de ser cierta la hipótesis de institucionalización de la política de gratuidad (HR), se esperaría encontrar evidencia suficiente para demostrar que el sistema universitario argentino opera sin cambios que trastocuen la gratuidad (PR4), luego de los ajustes incrementales al sistema institucional. A la par se revisan los resultados en términos de desempeño de la política.

Una característica de la era kirchnerista, como se ha observado, fue el aumento de las actividades y el protagonismo en general con el sistema universitario, y en particular con los órganos de coordinación, tales como el CIN, el CRUP, el CONEAU y los CPRES. Se puede decir que esto ha configurado un marco de interacción Estado-sistema universitario, que interpeló a sus actores y que, sin embargo, generó una suerte de estructura de poder “vertical y compleja”, a partir de lo cual se produjo una transformación en el sistema de incentivos que configura un modo de acción de las universidades sustancialmente distinto a la década de 1990. Esto se evidenció en el trabajo con el CIN, con el mayor protagonismo de la CONEAU y, por el contrario, una descomposición del accionar de los CPRES (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018, 5-6).

Como ya se ha señalado en este análisis, el papel del CIN en la era kirchnerista fue central, ya que mediante su gestión posicionó de manera extensiva la agenda de gobierno. Por un lado, recibiendo recursos para impulsar programas destinados a las instituciones universitarias, especialmente en la promoción de ciencia y tecnología;⁵⁹ y con respecto al Sistema de Información Universitaria (SIU), a partir de 2013 este se incorporó al CIN, con lo cual esta institución se ha convertido, por medio del desarrollo de sistemas informáticos anidados en el SIU, en un soporte primordial en la gestión de las instituciones de educación superior. Esto, sin duda, ha contribuido al fortalecimiento del papel del CIN dentro del sistema universitario. Adicionalmente, las políticas de aseguramiento de la calidad generaron un reacomodo del sistema universitario en la era kirchnerista. Los procesos de evaluación y acreditación, a cargo de la CONEAU, si bien en la década de 1990 generaron ciertos niveles de resistencia, con el pasar de los años, dado que formaban parte de una agenda internacional impulsada en toda Latinoamérica por UNESCO-IESALC, fueron comprendidos y adaptados al entorno, como se ejemplifica:

La CONEAU, órgano creado por la Ley de 1995, fue muy resistido unánimemente por el sistema universitario [...], quizá como el símbolo de la violación a la autonomía universitaria. Sin embargo, en el kirchnerismo fue uno de los órganos que ha legitimado mucho su actividad y de hecho cumplió funciones que no se pensaron que iba a tener inicialmente en el sistema universitario.⁶⁰

En tal sentido, durante el kirchnerismo no fue complejo mantener, e inclusive fortalecer las políticas de aseguramiento de la calidad desde la SPU, cuyo eje central desde 2005 fue el financiamiento de planes de mejora frente a los requerimientos de los procesos de acreditación (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018; Chiroleu 2017; Buchbinder y Marquina 2008).

En relación con las universidades públicas, también se puede observar un mayor protagonismo de los órganos ejecutivos, es decir sus autoridades, más que de los órganos colegiados, pues fundamentalmente las autoridades han sido las que establecen el diálogo tanto con el poder ejecutivo, como con los organismos de coordinación, como el CIN. En

⁵⁹ Por ejemplo, la Convocatoria a Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas en el marco del Plan de Fortalecimiento de la Investigación Científica, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en las Universidades Nacionales (Acuerdo Plenario No. 676/08 y 687/09) (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018).

⁶⁰ Martín Gill, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

efecto, esta dinámica es más evidente en las universidades más recientemente creadas (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018).

Con respecto a la expansión del sistema universitario público, se apunta que para el año 2015 existía un total de sesenta y una universidades de gestión estatal.⁶¹ Y aunque este también fue un rasgo característico de los años noventa, en menor magnitud, las orientaciones fueron inversas, a saber, hacia la gestión estatal en el primer caso, y hacia la gestión privada en el menemismo con lo cual es posible aseverar que el proceso de expansión en la era kirchnerista ha buscado, sin duda, garantizar e institucionalizar desde la gestión estatal, la gratuidad como principio clave del sistema universitario.

Si bien entre el 2003 y 2015 se crearon el 32% de las instituciones públicas que operan actualmente, lo que contribuyó en términos generales a mejorar el acceso a la educación superior, este crecimiento no fue acompañado por un crecimiento similar en la matrícula, que solo se incrementó en poco más del 17%. En contrapartida, en el sector privado, el número de instituciones creció en 26% para el mismo periodo, y la matrícula escaló al 62,83% (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018, 15).

Tabla 4.10. Instituciones universitarias según sector de gestión, 2015

Sector	Universidades
Estatal	61
Privado	49
Extranjera*	1
Internacional**	1
Total	112

Fuente: A partir de Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU): “Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2015”.

Notas

* Acuerdo de Bolonia.

** FLACSO.

⁶¹ El poder legislativo sancionó veinte leyes de creación de universidades nacionales, entre los años 2002-2015.

Retomando la expansión del sistema público, a pesar de su crecimiento, esto no ocurrió al ritmo esperado en los sectores menos favorecidos (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018; Buchbinder y Marquina 2008). La tabla 4.11 muestra una evolución en la presencia de estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar.

Al considerar la brecha entre quintiles menos y más favorecidos, esta sigue siendo amplia, lo que revela el lento mejoramiento de la participación del quintil con menores ingresos; y dado que la información agrupa sector universitario y no universitario, la proporción en cada sector se corresponde inversamente al quintil de ingreso, al ser los de mejores condiciones quienes tienen una mayor presencia en el sector universitario, y de manera antípoda, en el sector no universitario están aquellos con un origen socioeconómico más bajo (Chiroleu 2017, 72). Adicionalmente, a pesar de la mejora sensible en la inversión por alumno, tanto como en la tasa de matrícula, el proceso de expansión podría estar implicando un incremento de la tasa de abandono interanual, como se ve en la tabla 4.12.

Tabla 4.11. Tasa neta de escolarización en el nivel superior por quintil de ingreso, 2003-2014

Quintil	2003	2006	2009	2012	2014
1	14.4	13.6	16.1	18.6	17.6
2	17.8	20.9	21.4	25.1	22.1
3	27.9	32.7	28.2	32.6	29.9
4	39.3	44.3	41.5	42.9	36.4
5	57.9	59	52.9	48.3	55

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe/Socio-economic Database for Latin America and Caribbean-SEDLAC". <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.

Tabla 4.12. Tasa de abandono interanual universidades nacionales públicas, 2005-2015

2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
20.91%	20.13%	18.52%	17.44%	19.55%	18.32%	19.39%	23.61%	18.99%	18.65%

Fuente: Fernández, Oloriz y Ferrero 2017, 2.

Entre 2014 y 2015, la tasa de abandono interanual tiende a la disminución y esto podría explicarse por los mecanismos de incentivos a la permanencia implementados para mejorar la retención como, por ejemplo, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, implementado en 2014. Vale puntualizar además que el comportamiento no fue homogéneo en relación con las regiones, por ejemplo, las regiones bonaerense y centro-este, tuvieron las menores tasas en 2015 (Fernández, Oloriz y Ferrero, 2017, 2).

Complementariamente, el llamado desgranamiento de estudiantes que pertenecen a los sectores socioeconómicos bajos y medio bajos, está entre el 40 y 50%, en tanto que el de las franjas medias y medio altas, fluctúa entre el 20 y 30% (Chiroleu 2017).

Finalmente, con respecto a la graduación, para el año 2016 el porcentaje total de graduados del sistema fue de 29.4%, y de 26.3% en el sector público.⁶² Es central en este punto enfatizar que el acceso irrestricto avalado desde 2015 podría estar generando los efectos contrarios al objetivo de reducción de desigualdades sociales dado que, en clave de graduación, de la población que logra obtener un diploma universitario, los alumnos que provienen de familias con menores recursos se encuentran en franca minoría.

Hace falta anotar que la mayor incidencia de las dificultades académicas presentadas en esta franja de población no se encuentra relacionada directamente con sus ingresos, como sí con la sumatoria de factores económicos, sociales y, sobre todo, culturales (Ezcurra, 2016). Este último factor marca una brecha difícilmente franqueable, en la que las trayectorias educativas previas y el llamado “capital cultural” desempeñan un papel, aunque no definitorio, trascendental.

En tal sentido, luego de la evidencia revisada para el instrumento de organización, se sustenta la prueba PR4 respecto al sistema institucional universitario público y su consolidación, por lo menos a lo largo del periodo analizado. Así, el resultado de esta prueba PR4 es positivo.

⁶² Importante señalar que existen divergencias para el cálculo de la graduación, no obstante, el empleado por organismos internacionales y por la SPU calcula el porcentaje de graduados sobre el total de inscritos en las carreras universitarias cinco años antes. En otras palabras, el tiempo de duración formal de una carrera de grado según lo que indique el plan de estudios (Haberfeld, Marquina y Morresi 2018, 17).

Según se anunció en la estrategia metodológica, el análisis del mecanismo causal emplea lógica bayesiana, con la finalidad de evaluar la evidencia empírica recolectada a través de cuatro pruebas de tipo *hoop*⁶³ trabajadas en cada entidad. Luego, para la evaluación formal de la evidencia se calcula la confianza posterior, a la luz de la evidencia recopilada $p(h|e)$, siguiendo el teorema de probabilidad de Bayes (Bennett 2006; 2015 en Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 56). Obsérvese el detalle en la tabla 4.13.

⁶³ Cuya característica es de alta certeza ($p(e|h)$), aunque baja exclusividad ($p(e|\neg h)$) (Collier 2011).

Tabla 4.13. Formalización bayesiana de pruebas de tipo *hoop*, Argentina

Test empíricos	Result test	p(h)	p(-h)	p(e h)	p(-e h)	p(e -h)	p(-e -h)	p(h e)	p(h -e)	C(+) = p(h e) - p(h)	Acum
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PD3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PD4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PA1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PA2	-	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PA3	+	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26	
PA4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23	0,79
PB1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PB2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PB3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PB4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PC1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PC2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PC3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PC4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PR1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PR2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PR3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PR4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,60	0,40	0,98	0,87	0,01	0,98

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Esta aplicación formal por medio de la cuantificación de evidencia a través de las cuatro pruebas de tipo *hoop* elaboradas para cada parte del mecanismo (PA1; PA2...; PR4) se trabaja a partir de algunas consideraciones detalladas en la sección metodológica de esta investigación y que, sin embargo, con la finalidad de explicar los hallazgos a nivel numérico, a continuación, se resaltan las principales.

Siguiendo la lógica bayesiana, se asignó un valor inferencial de partida p(h) de 0.5, a cada parte o entidad del mecanismo (D-A-B-C-R), y al interior de cada una, por medio de las pruebas tipo *hoop* (Fontaine, Medrano y Narváez 2019), la probabilidad se acumula. Vale señalar que esto no podría ocurrir, es decir, no podría acumularse la probabilidad, si se

trabajara con pruebas de diferente naturaleza y tipo (*straw in the wind, doubly decisive; smoking gun*), puesto que se corre el riesgo de sesgo estadístico. Al respecto, la literatura aún no ha resuelto cómo trabajar en tal escenario. Esta es otra de las razones por las que esta investigación se acogió únicamente a construir pruebas tipo *hoop*.

Las pruebas tipo *hoop* son construidas fundamentalmente a partir del marco analítico del diseño de política, con base en los instrumentos (información, autoridad, tesoro, organización). Estos, como ya se ha dicho, resultan los mejores descriptores de la política hasta el momento. Además, a partir de su análisis de forma parsimoniosa para cada entidad, se ha podido tener mucha claridad respecto a cómo se desempeña la política, es decir cómo operan en un contexto dado, qué lógica subyace a la selección de qué tipo de instrumentos, en clave de actores, incluso.

En consecuencia, a nivel formal se entiende que, si existe una política, existe una alta probabilidad de encontrar rastros de ella en estos instrumentos, entonces $p(e | h) = 0.9$. Sin embargo, aún cabe una alta probabilidad de encontrar estos rastros en ausencia de dicha política, con lo cual $p(e | \neg h) = 0.3$ (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 58).

En mayor detalle, usando valores numéricos y funciones matemáticas, las pruebas de tipo *hoop* tienen el potencial conservador de restar confianza en la hipótesis (HD; HA; HB; HC; HR), y elevar discretamente el nivel de certeza. Con lo cual, de ser probada la hipótesis, se descartan las hipótesis alternativas ($\neg h$) y se mantiene la confianza en la hipótesis principal, aunque no lo suficiente. De ahí la necesidad de acumular pruebas (cuatro por cada entidad para cada hipótesis), pues aporta un grado razonable de confianza acumulada, y da cuenta de cuán plausible es el mecanismo causal teorizado sobre la institucionalización.

Como se observa en la tabla 4.13 (*supra*), no todas las pruebas cuentan con un valor positivo. En efecto, la prueba trabajada para el instrumento de autoridad (PA2) de la entidad A, planteada como: de ser cierto que los cambios en el sistema político (D) inciden en los cambios de la política sectorial (A), en términos de formulación de una nueva política sectorial de educación superior (HA), entonces se debería encontrar evidencia que la pruebe y por lo tanto aumente su valor de confianza. Sin embargo, la evidencia empírica recolectada no fue suficientemente probatoria, con lo cual el valor asignado fue negativo (-). En ese sentido, se mantiene la probabilidad de que la evidencia encontrada explique otras hipótesis ($\neg h$), y

consecuentemente no es exclusiva de la hipótesis HA. Más allá de esta prueba, todas las demás arrojaron resultados positivos (+).

Finalmente, el valor resultante acumulado es de 0.98, como se observa en la tabla 4.13 (*supra*). Formal y numéricamente, este resultado permite ganar confianza con respecto al mecanismo causal de la institucionalización. De forma complementaria al análisis informal (cualitativo) desarrollado a lo largo del caso, se aspira a que ambos análisis hayan generado una discusión más parsimoniosa y organizada con respecto al proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior pública argentina.

Luego de lo expuesto, con base en la evidencia recolectada, el análisis parsimonioso de cada entidad del mecanismo causal, así como en la formalización bayesiana es posible concluir que el estudio basado en el caso argentino confirma la hipótesis general de esta investigación sobre la institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior pública. Sin embargo, a manera de conclusión y cierre, se resaltan a continuación las principales particularidades y características del proceso hacia la institucionalización (R).

Una característica fundamental del proceso argentino de institucionalización de la gratuidad, tal como se señaló a lo largo de este capítulo, ha sido la centralidad de *lo público* en la sociedad argentina. En gran parte este contexto explica la dinámica particular de este proceso, por dos elementos. Primeramente, en el marco de los proyectos de construcción hegemónica del Estado y la nación, la educación se posicionó como un problema de orden público, vinculándose a la tarea primordial de producir referencias simbólicas que actuaron en cierta medida como un arco de solidaridades frente al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O' Donnell 1978, 4).

En efecto, el Estado fue el agente central en el proceso de conformación de la “identidad nacional”, y la escuela pública su instrumento; esto último debido a que el proyecto de configuración del Estado-nación se articuló a cuatro ideas clave: la obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular (Mintegiuga 2008, 90-91).

Por otro lado, la Reforma de Córdoba de 1918 también planteó pautas de relacionamiento sociedad-gobierno que, desde la arena de la educación pública, han configurado una cierta orientación de las consignas históricas, que inclusive en términos discursivos delinearon un

vocabulario de derechos, ampliamente instalado y vigente en la sociedad argentina. De ahí que difícilmente los actores políticos cuestionan el sentido de gratuidad de la educación superior (el costo de revertirla sería demasiado alto).

Todo ello complementa además parte de la hipótesis trabajada en esta investigación, en relación con el tipo de política. En términos redistributivos y simbólicos, es una política instalada y difícilmente revertible. Esto en gran medida también se sostiene en la capacidad de veto formal e informal que, como se ha señalado en este capítulo, ha sido una característica central de los actores en la arena educativa, primero; y que también, sin duda, ha trascendido e incidido en el curso de acción político de Argentina.

Estos actores con capacidad de movilización, convocatoria y veto responden a una trayectoria de la política educativa concentrada tanto en la autonomía universitaria, como en la necesidad de *des-elitizar* las aulas universitarias. Luego, también se evidencian elementos como el cogobierno, la gratuidad y el ingreso irrestricto como medulares de la política educativa, emplazados fuertemente en el imaginario colectivo, y que han fundado dinámicas muy particulares de relacionamiento universidad-Estado, en el cual la capacidad de veto de los actores del sistema no es nada desestimable.⁶⁴

Con relación al rol gubernamental, es de reconocer que los partidos con base sindical cuentan consecuentemente con más credibilidad dentro del sindicalismo. En ese sentido, el peronismo contó normalmente con el crédito y la capacidad de generar confianza en los actores que creían que los réditos de cualquier índole (políticos, simbólicos o materiales en cuanto a mejora de condiciones laborales, por ejemplo) llegarían. Con base en la evidencia recolectada, se puede afirmar además que en el caso del menemismo esta confianza, concretamente hablando del sector educativo, flaqueó. No obstante, es importante señalar que no es comparable con la cantidad de movilizaciones generales a causa de las políticas de ajuste durante el gobierno de Alfonsín.

Sobre la institucionalización de la gratuidad, en clave del estilo de política de este caso, y por todos los factores propios del entorno de la política de gratuidad, se concluye que el proceso de institucionalización argentino se caracteriza por seguir un trayecto informal. Teniendo en

⁶⁴ Claudio Suasnábar, entrevista con la autora, septiembre de 2017.

cuenta el marco analítico que guía esta investigación, la lectura a partir de los instrumentos de política (información, autoridad, tesoro y organización) indica empíricamente que la disputa por el sentido y la orientación de la política tuvo un importante asidero en los actores con poder de veto formal, pero informal especialmente, tales como el CIN. Este órgano colegiado, junto con la CONADU y la FUA fungieron como articuladores y canalizadores de las demandas de los diferentes sectores en el ámbito educativo, a fin de posicionar mediante diversos mecanismos la gratuidad como un derecho.

Estos actores formaron a veces importantes coaliciones, incidiendo más ampliamente en la agenda de política, como por ejemplo con los gobiernos kirchneristas, para avanzar mucho en materia de estrategias que mejoren la desigualdad del acceso a la educación superior pública, en estos momentos quizá la política toma un giro más formal con todos los instrumentos de política emitidos en coyunturas “favorables” a la implementación de la gratuidad. No obstante, durante el menemismo, la tónica para la articulación de demandas fue la implementación de tecnologías políticas alternativas (TPA) con la toma de vías y amplias movilizaciones y paralizaciones de las actividades educativas.

A pesar de que la Constitución de 1994 (art. 75, inciso 19) estableció a la gratuidad de la educación superior como un derecho, la normativa sectorial para este fin, concretamente la Ley de Educación Superior 24.521/1995, dejó abierta la posibilidad de arancelamiento de la universidad pública, a pesar de lo que esto nunca llegó a implementarse. En efecto, hay buenas razones para suponer, con base en la evidencia empírica, que la gratuidad se respalda más bien en un proceso de posicionamiento simbólico fuerte como respuesta a la trayectoria educativa histórica de este país y no, en clave de política pública, a instrumentos que definieran su implementación y trayectoria.

Finalmente, vale apuntar que el proceso de institucionalización de la política de gratuidad educativa ha sido producto de constantes procesos de mantenimiento institucional, ajuste incremental de los medios de la política pública en cuestión que, por supuesto, refleja las cambiantes relaciones de poder en clave de capacidad de veto de los actores no estatales fundamentalmente en el caso argentino. Pero también el proceso refleja la disputa de posición respecto de las ideas y los valores que, como contenido de la política universitaria en general y de la gratuidad en particular, se han puesto en discusión en espacios formales, como la Cámara de Diputados y el Senado en los momentos más decisivos, por ejemplo, cuando se

discutía la normativa sectorial (Ley de Educación Superior No. 24.521). Esta reflexión es consistente con lo planteado por Lowndes y Roberts (2013) en relación con el vínculo agencia-instituciones.

Capítulo 5

Gratuidad y acceso a la educación superior en Ecuador

5.1. Entorno político y la política de gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana

Como ya se había señalado en secciones previas, los diseños de las políticas públicas a lo largo de la década de 1990 y durante el cambio de siglo en América Latina y el Caribe estuvieron enmarcados en la pauta del Consenso de Washington, cuyas principales premisas establecieron la promoción del crecimiento económico como mecanismo para la reducción de la pobreza; el impulso a las transferencias condicionadas tanto de programas asistenciales como de dinero; la importancia de que la inversión en el sector educativo y de salud contara con una alta participación del sector privado (Solimano 2005 en Larrea 2014, 102). En ese sentido, en materia económica, tuvo lugar un importante proceso de reestructuración hacia la desregulación y apertura económica.

Las políticas sociales derivadas de dicho modelo, particularmente para las esferas de población más vulnerable, profundizaron la situación de pobreza, desempleo estructural y desigualdad social. En efecto, perdieron su forma universalista para convertirse en meramente asistencialistas y compensatorias, con lo cual las estructuras democráticas se volvieron frágiles. Aunque a inicios de los años noventa hubo una relativa y corta recuperación en términos de declinación de la pobreza, la inestabilidad económica de países como México en 1995, Ecuador en 1999 y Argentina en 2001 desmejoró la situación.

En efecto, el Ecuador impulsó un paquete de reformas estructurales que debilitaron el papel del Estado, disminuyeron la inversión pública y deterioraron el gasto social. Además, durante el proceso de modernización y ajuste estructural, el país entró en una crisis profunda (1998-1999) que detonó la quiebra del sistema bancario y la dolarización de la economía en el año 2000, perdiendo de esta forma la soberanía monetaria.

Los efectos de la crisis a nivel social se tradujeron en un aumento de la pobreza urbana, que se duplicó al 70%, y el desempleo ascendió a un 17%, lo que trajo como consecuencia una masiva migración de trabajadores (900000 personas) hacia Europa particularmente. Además, la emigración fue mayoritariamente del sector urbano medianamente capacitado, con lo cual, si bien fue notoria la escasez de mano de obra calificada, esto a la vez favoreció la

recuperación de los salarios, y las remesas enviadas incidieron en la reducción de la pobreza, permitiendo una recuperación del sector de la construcción (Larrea 2002).

A pesar de ello, el efecto de recuperación fue momentáneo y para el 2003 perdió dinamismo. Las tasas de desempleo nuevamente ascendieron y la pobreza volvió a subir ocupando incluso niveles registrados previamente a la crisis financiera. A la par del desequilibrio en las finanzas públicas, el endeudamiento y la debacle de la política monetaria que dolarizó la economía, aumentaron aún más la rigidez del gasto social y se sucedió una grave crisis política e institucional. En efecto, entre los años 1997 y 2000 transitaron cinco gobiernos, de ellos, dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país.

En ese contexto, en el Ecuador, aunquela tasa de asistencia, de escolaridad y el analfabetismo fueron comparables al promedio regional, su calidad de la educación se ubicaba entre las más deficientes de la región latinoamericana y el Caribe. Además, posteriormente a la crisis financiera, entre 1990 y 2001, la tasa de asistencia primaria declinó en 3%, representando 86% en 2001. La tasa de educación secundaria fue del 44%, muy por debajo de la tasa regional, que era para entonces del 65% (CEPAL 1998; 2002; Larrea 2006).

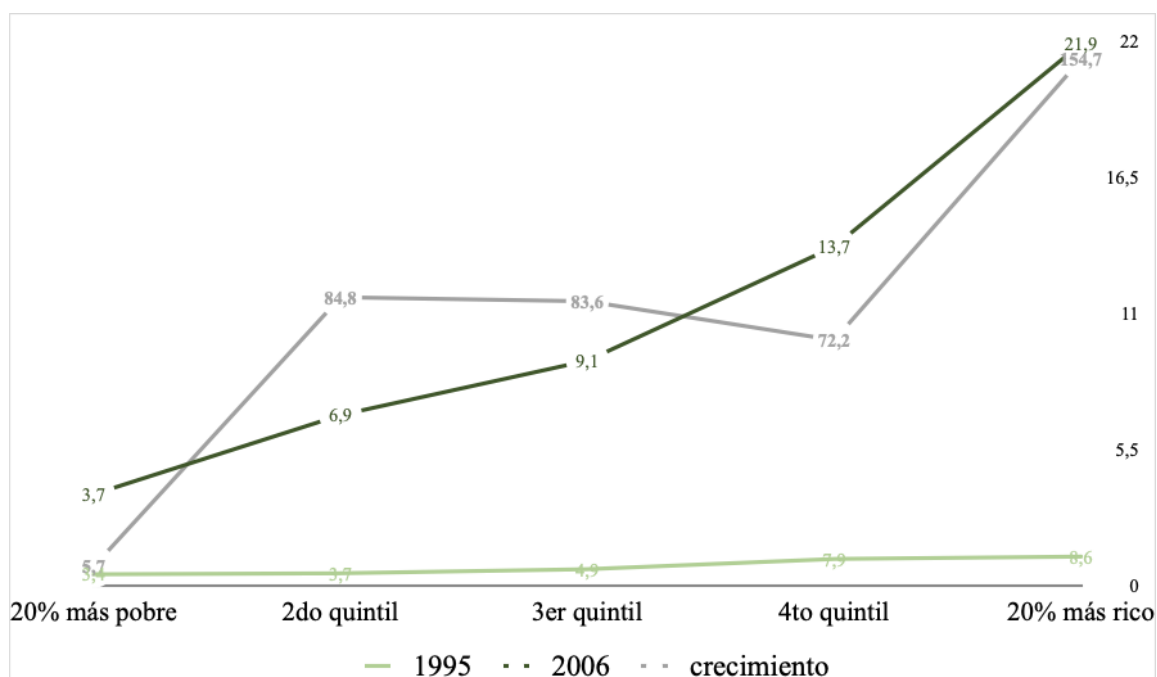
Con relación al acceso a la educación superior, entre 1995 y 2006, la tasa de matrícula pública no varió significativamente con relación al 20% más pobre. Esto, sin embargo, ocurrió de manera contraria, en relación con el quintil más rico para el mismo periodo, como se observa en la figura 5.1. Ello denota que en una década hubo un aumento significativo en la brecha de acceso en relación con los quintiles más pobre y más rico.

A la par, en el año 1998, el presidente interino (Fabián Alarcón) convocó a una consulta popular a fin de reunir una Asamblea Constitucional y reformar así la Constitución vigente (1979). Esta nueva constitución avanzó mucho en materia de derechos y garantías con respecto a los derechos humanos de “tercera y cuarta generación”, y el Ecuador fue declarado país pluricultural y multiétnico; con lo cual, en materia social, se colocó a tono con la tendencia latinoamericana. Sin embargo, en la cuestión económica, se consolidó una postura neoliberal, en la que el papel del Estado en la materia perdió centralidad (Paz y Miño 2008).

En tal contexto, claramente la educación superior no era parte de la agenda de prioridades gubernamentales. La gratuidad de la educación se amplió únicamente hasta el nivel de

bachillerato, y en el nivel superior se resaltan tres aspectos centrales en el nuevo cuerpo constitucional. Por un lado, se fortaleció la potestad de las instituciones públicas de educación superior (IES) para la fijación de tasas de matrículas diferenciadas en función de la condición socioeconómica de los estudiantes. Se planteó la formulación de un sistema nacional de admisión y nivelación obligatorio para las universidades y escuelas politécnicas.¹

Figura 5.1. Tasa de matrícula pública en educación superior en Ecuador (1995 y 2006)



Fuente: INEC 2006.

Se estableció que, en un plazo de seis meses, luego de entrada en vigencia la nueva Constitución, el Congreso Nacional emitiera una nueva Ley de Educación Superior. Esto resalta, sin embargo, en clave de actores con capacidad de veto informal dentro del sistema, el papel ejercido en el grupo de poder más visible, es decir el gremio de rectores y exrectores de universidades públicas y privadas, para mantener el control y sobretodo la representación en el sistema de educación superior ecuatoriano,² pretendiendo continuar la dinámica instaurada. Esto se observa de manera explícita en la “Disposición transitoria décima”:

La ley establecerá que el Consejo Nacional de Educación Superior estará compuesto por nueve miembros; cinco de ellos serán rectores electos por las universidades, escuelas

¹ Disposición transitoria duodécima. Constitución del Ecuador 1998.

² Hasta ese momento Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), luego de emitida la Ley de Educación Superior (2000), Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP).

politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos (dos, por las universidades oficiales; uno, por las politécnicas oficiales; uno, por las universidades particulares; uno, por los institutos superiores técnicos y tecnológicos); dos, por el sector público, y uno, por el sector privado, y un presidente del Consejo, electo por los demás miembros, que deberá ser un exrector universitario o politécnico o un académico de prestigio (Constitución de la República del Ecuador 1998).

Lo dicho da cuenta de la “extrema corporativización de los organismos reguladores del sistema universitario, producto a su vez de una autonomía distorsionadamente entendida, que degradó en profundidad la educación superior ecuatoriana” (Minteguiaga y Prieto 2013, 3).

En ese contexto, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) emitida en el año 2000 estableció un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) que, en coordinación con el transformado Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), debía llevar adelante una autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación de las universidades en el país (Pacheco 2008), lo cual iba a tono con la agenda regional de educación superior (CRES 1998). Y finalmente, se ratificó la posibilidad de que las instituciones de educación superior (IES) públicas cobren “derechos y tasas por servicios” (Villavicencio 2012).

Lo antes descrito tuvo lugar en el marco de una muy clara debilidad institucional (Levitsky y Murillo 2010), bajísimos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales y un sistema multipartidista frágil, fraccionado y no propenso a formar alianzas y mantener dinámicas de cooperación para la formulación de políticas públicas. Los actores con capacidad de veto formal e informal, cuya legitimidad era nula, basaron sus decisiones en torno a un grupo de actores reducido, con intereses políticos y económicos, lo que volvía a las decisiones en materia de políticas públicas volátiles y cortoplacistas, dependientes de alianzas no estables, como se ha dicho. Esta dinámica impactó también en el ámbito educativo.

La agenda educativa no se ocupó por posicionar la discusión sobre el carácter público de la educación y el foco de atención estuvo sobre el discurso de la calidad, la que marcó la pauta en el proceso de construcción pública del problema de la educación superior (Zabala-Peñañiel 2015), por lo menos a nivel discursivo. Con referencia a ello, el órgano encargado de

coordinar e impulsar al proceso de aseguramiento de la calidad fue el CONESUP, según lo establecía la LOES.

Si embargo, desde este espacio las universidades se convirtieron en una especie de “juez y parte” del proceso, lo que le restó credibilidad, sumado a la alta discrecionalidad, así como a la permisibilidad hacia el sector privado. En esos años se crearon IES particulares sin ninguna regulación efectiva en cuanto a calidad, pertinencia y cobertura (Villavicencio 2012). La desvinculación de la universidad con las necesidades de desarrollo del país, así como con los sectores más empobrecidos aportó a complicar el escenario de desigualdad social y económica del Ecuador.

Finalmente, desde el 2004, la región inició un marcado incremento del gasto social, lo que se tradujo en una reducción efectiva de la pobreza y de la desigualdad social, como tendencia sostenida durante los siguientes diez años aproximadamente (CEPAL 2016). El crecimiento de la economía china impulsó la demanda de productos como alimentos y minerales, con lo que se estableció un importante intercambio comercial con la región y permitió su recuperación económica, de la mano de gobiernos progresistas en Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina, Bolivia y Uruguay que reorientaron la política y por lo tanto el diseño de las políticas sociales.

Los ejes principales del nuevo modelo de desarrollo asumido por estos países se caracterizaron por una importante inversión social en general y una ampliación del gasto en salud y educación, aumento de los salarios, incremento en la cobertura de la seguridad social y en la protección a los trabajadores, consolidación de las transferencias condicionadas a los hogares más pobres (Levy y Schady 2013; Larrea 2014).

De esta forma, el gasto social en la región pasó de 15% a 18% del PIB en 2004, valores que no registran precedentes (CEPAL 2014). En efecto, entre las políticas públicas con mejores resultados en relación con la reducción en la desigualdad social, la más importante fue la prestación subsidiada o gratuita de servicios sociales en educación y salud (Lustig 2011; 2013 en Larrea 2014, 129), lo que se implementó ampliamente en los países con orientación ideológico-política de izquierda.

A la par, como ya se revisó en otra sección, la agenda de educación superior a nivel regional incluyó la reflexión de la universidad como un bien público y un derecho, a partir de lo que se planteó la relevancia de la democratización ya no solo en términos de acceso, sino también en el desarrollo de políticas de inclusión que también garantizaran la permanencia y salida de los sistemas universitarios públicos (CRES 2008). En efecto, reconociendo las dinámicas selectivas en clave de circuitos diferenciados de educación de los propios sistemas, se buscó recuperar la importancia de la distribución y apropiación efectiva del conocimiento como elemento necesario de la *democratización externa*³ de la educación superior (Del Valle, Montero y Mauro 2017, 51).

En el Ecuador, la expansión del gasto social se presenta solamente a partir de 2007, luego de la elección del presidente Correa, pues el país entre 1982 y 2006 había mantenido uno de los niveles más bajos en la región (Larrea 2014, 125). La educación superior ocupó en términos de inversión un lugar importante, como se verá a continuación, y la democratización del acceso y la calidad hicieron parte de la agenda gubernamental. El país se inscribió de esta forma en la llamada *cuarta reforma* por Del Valle, Montero y Mauro (2017), también *tercera reforma* en la propuesta de Rama (2006), que se ubica en un periodo posmasificación que posiciona a la educación superior como un bien público y un derecho a ser garantizado por los Estados (CRES 2008).

5.2. La política de gratuidad ecuatoriana: ¿institucionalización? Análisis a la luz de la evidencia

En el Ecuador, la discusión de lo *público* en la educación superior perdió total fuerza en el contexto de los años noventa. El sistema de educación superior se aisló de la dinámica de desarrollo del país, y las universidades se articularon a una oferta ligada a intereses privados, que poco tenían que ver con las necesidades del país. En tal sentido el contexto se planteó como se ve a continuación:

[...] pérdida de la autonomía universitaria frente a la edificación de un sistema heterónimo por las presiones del mercado. Esta heteronomía impuesta por el mercado, que se creó en las últimas décadas, produjo una universidad elitista, que se constituyó en un negocio rentable,

³ Se refiere a la articulación entre la institución y la sociedad, y a la búsqueda de una mayor representación social de las clases o grupos sociales en el seno de la institución. Por su parte, la democratización interna se centra en la composición del gobierno universitario y su nivel de representación (Del Valle, Montero y Mauro 2017, 51).

reprodujo clases sociales y “distinción”, y segmentó la sociedad. Al igual que lo que pasaba en el resto de la economía, se buscaba eliminar lo público, desregular el campo de la educación superior y privatizarlo. De la misma forma que en otros campos institucionales, la viabilidad de construir un proyecto político unitario para el país quedaba supeditada a la necesidad de ratificar el privilegio de algunos grupos de interés particulares (Ramírez 2010, 23).

En efecto, en un contexto político altamente fragmentado, además de regionalizado, las preferencias políticas y demandas de grupos de presión organizados tienden a prevalecer sobre los intereses de sectores (electores) más amplios (Mejía 2009, 38). Esta fue una de las consecuencias de las crisis vividas en el Ecuador al finalizar el siglo anterior. En tal entorno, las propuestas de los actores políticos fueron en la misma línea de la “tradición” política del país: reformas institucionales y procesos constituyentes.⁴

Sobre la base de las consideraciones anteriores, con fines metodológicos y explicativos para abordar el caso ecuatoriano, se plantea el último proceso constituyente de 2008 como el elemento detonante del proceso de política aquí analizado: la institucionalización de la gratuidad de la educación superior. En ese mismo sentido, el horizonte temporal de este segundo caso de análisis abarca el periodo 2008-2015, identificándose en este tiempo hitos relevantes que marcan la pauta de lo que se espera comprobar y explicar en términos de institucionalización de la política, si bien mucho más joven que el caso argentino.

5.2.1. Diseño de observaciones empíricas esperadas y recopilación de evidencias

5.2.1.1. Cambios en el sistema político y en el área de política (D)

Entre el año 1996 y 2006, el Ecuador tuvo siete presidentes, de los cuales únicamente tres fueron electos democráticamente y ninguno de estos cumplió su periodo constitucional de mandato (cuatro años). En tal contexto de inestabilidad política, la expectativa de las elecciones convocadas para el año 2006 era muy alta, fundamentalmente debido a que los candidatos de segunda vuelta representaban dos concepciones absolutamente contrapuestas en relación con la orientación de sus ofertas sobre la reforma política, el papel del Estado, la función del mercado, las relaciones internacionales y las políticas públicas (Recalde 2006).

El candidato ganador fue Rafael Correa, economista, académico y sin trayectoria política previa, representante de una naciente organización política llamada Acuerdo País, que se

⁴ El Ecuador sancionó dos constituciones previamente a la de 2008; una en 1979 y otra en 1998.

fortaleció a partir del derrocamiento al gobierno de Lucio Gutiérrez en 2005.⁵ Su figura cobró protagonismo durante el gobierno de Alfredo Palacio (binomio de Gutiérrez, que asumió el cargo para completar el mandato), cuando fue nombrado ministro de Economía y Finanzas y planteó propuestas controversiales que lo proyectaron hacia la vida política, como declarar la caducidad del contrato con la empresa petrolera Oxy.⁶

El proyecto de gobierno (2007-2011) anunció cambios profundos distribuidos en los conocidos “ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador”.⁷ Centralmente su propuesta de campaña fue impulsar una reforma política por medio de una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes. Asimismo, sostuvo siempre la necesidad de recuperar el papel central del Estado en materia de planificación y regulación, especialmente en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre los que siempre estuvo la educación en general y la educación superior en particular.

En tal sentido, una de las primeras acciones realizadas por el nuevo gobierno fue convocar a una consulta popular para determinar la legitimidad de la Asamblea Constituyente, según lo ofrecido en campaña. En efecto, alrededor del 82% de la población votante se manifestó a favor. Además, para la conformación de la Asamblea, se desarrolló otro proceso electoral, de tal forma que se eligieron 130 representantes, y el movimiento de gobierno obtuvo el 70% de los escaños.

La legitimidad adquirida avaló además la controversial disolución de los miembros del Congreso Nacional, lo que generó altos niveles de tensión con los grupos políticos tradicionales, representantes de los intereses de grupos económicos del país. La polémica se profundizó fundamentalmente cuando el poder legislativo pasó a ser ejercido desde la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), con lo cual sus miembros recientemente electos debían ejercer funciones legislativas de manera temporal.

⁵ El derrocamiento se produjo mediante la llamada Rebelión de los Forajidos, desarrollada entre el 13 y 20 de abril de 2005 fundamentalmente en la ciudad de Quito, la cual contó con una amplia sección de la clase media y media alta formada, que después fue respaldada por el comando conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁶ Finalmente, el Estado ecuatoriano declaró su caducidad, alegando una falta de la empresa Occidental (Oxy) por haber traspasado a la empresa ENCANA, sin habersele notificado, el manejo del 40% de sus acciones.

⁷ Los ejes programáticos fueron Revolución Constitucional y Democrática; Revolución Ética: combate frontal a la corrupción; Revolución Económica y Productiva; Revolución educativa y de salud; Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración ciudadana (Alianza País 2006).

Si bien en el año 2008 la ANC convocó a amplios sectores de la sociedad y la construcción del nuevo cuerpo constitucional fue bastante participativa, también el periodo se caracterizó por “las presiones, medidas de hecho y demandas dirigidas desde diversos sectores sociales hacia la Asamblea Constituyente” (Basabe-Serrano 2009, 382). En efecto, la tónica instalada en el relacionamiento del poder ejecutivo con los medios de comunicación, por ejemplo, y con los grupos económicos y políticos tradicionales del país, fue altamente confrontadora. Al final, el 28 de septiembre de 2008, mediante referéndum popular, la vigésima Constitución Política del Ecuador entró en vigencia, con la aprobación de un 64% de la población.

Después de las consideraciones anteriores, la evidencia que se presenta a continuación debería solventar el detonante (D) del mecanismo causal propuesto. En otras palabras, demostrar a través de la evidencia que los cambios en el sistema político inciden en el área de política en cuestión (HD), siguiendo el razonamiento de las pruebas preparadas para esta hipótesis, tal como se refleja en la tabla 5.1.

Tabla 5.1. Reforma política (D)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
Los cambios en el sistema político inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior (HD)	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-SENACYT, el 8 y 9 de diciembre 2008) Nota de prensa Diario El Universo "Régimen plantea cambio para educación superior" de 08 de febrero 2008. Consultado en junio 2018. Nota de prensa Diario El Universo "¿Y el egreso?" de 10 de mayo 2008. Consultado en junio 2018. Comunicación C-ANCM1-116-08 de 05 de junio 2008.	+
	Normativa constitucional contiene en su articulado la gratuidad de la educación superior (PD2)	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	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/ Dirección de educación superior - SENPLADES	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

De ser cierta HD, en relación con el instrumento de información, se esperaría encontrar evidencia que demuestre que, en el marco del proceso constitucional, existió un posicionamiento del debate sobre la gratuidad como un derecho a través de la opinión pública y documentos oficiales (PD1). En efecto, entre los meses de enero a junio 2008, una vez instalada la Asamblea Constituyente, se discutieron de manera amplia y en diversos formatos

las reformas principales al sistema de educación superior ecuatoriano que se incluirían en la carta constitucional (ver tabla 5.2).

Tabla 5.2. Principales propuestas recibidas en la ANC/Mesa No.1, en materia de educación superior (enero-junio 2008)

No.	Nombre	Detalle
1	SENPLADES, CONESUP, CONEA, SENACYT	Acuerdos básicos para reformar el sistema de educación superior
2	Mesas itinerantes de trabajo con la ciudadanía	Propuestas integrales de reforma al sistema de educación superior
3	Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE)	Derecho a la educación superior, mediante sistema de admisión incluyente
4	CONEA	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la calidad, así como del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad
5	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Criterio institucional sobre reformas al sistema de educación superior
6	Contrato Social por la Educación	Propuestas ciudadanas para la nueva constitución, en materia educativa
7	Unión Nacional de Educadores de Chillanes	Subsidio educativo, principios de obligatoriedad, gratuidad, universalidad, equidad, justicia social, entre otros

Fuente: Elaborada a partir de datos del Archivo Asamblea Nacional.

Asimismo, en diversos espacios, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) aglutinó el diálogo con los actores. Producto de ello, en un primer momento (febrero 2008), se discutieron seis principios sobre los que giraría la reforma al sistema: 1) igualdad de oportunidades; 2) calidad en el sistema educativo; 3) pertinencia de los programas académicos; 4) soberanía en la generación de pensamiento y conocimiento; 5) integralidad del sistema educativo; 6) reformulación de la autonomía universitaria.

Sobre este último punto se generaron las mayores controversias, dado que la propuesta de gobierno planteaba que a través de reformas constitucionales primero y de reformas a la Ley

Orgánica de Educación Superior después, se replantearan los criterios de autonomía con que operan las universidades, pues si bien se garantizaría el autogobierno del sistema de educación superior, el interés era instaurar una “lógica de responsabilidad, calidad, rendición de cuentas y despolitización”.⁸

A propósito de lo referido, vale recalcar que las mayores tensiones tanto a lo largo de la discusión en el proceso constituyente, como en la definición de la nueva ley sectorial de educación superior, giró en torno a los alcances e interpretaciones de la autonomía universitaria, como se verá más adelante.

Posteriormente, en mayo de 2008, SENPLADES, el CONESUP, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), la entonces Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y otros actores generaron una propuesta de quince acuerdos formales con miras a la reforma del sistema. Este insumo fue entregado a la ANC, e hizo parte del articulado, especialmente en lo que concierne a la gratuidad de la educación superior y su enlace con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, así como con el sistema nacional de educación.⁹

Con base en todo lo dicho, SENPLADES impulsó el desarrollo del Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina: Diagnóstico y Perspectivas. Aportes para Pensar la Educación Superior del Ecuador, en el cual se discutió de manera más sistemática¹⁰ lo que se esperaba de la nueva LOES, que debía ser redactado según los plazos establecidos en la nueva Constitución 2008 (“Disposición transitoria No.1”) y cuyo primer eje

⁸ “Régimen plantea cambio para educación superior”. *El Universo*, 9 de febrero de 2008. <https://www.eluniverso.com/2008/02/09/0001/8/837E56DA8F26438ABD793A22E2FA0539.html>.

⁹ Art. 344.- El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema” (Constitución del Ecuador 2008).

¹⁰ 2) Definiciones, políticas y mecanismos para la nivelación estudiantil; 3) gobierno del sistema de admisión y nivelación estudiantil; 4) financiamiento del sistema de admisión y nivelación; 5) estructura legal del sistema de admisión y nivelación; 6) políticas de incentivos vinculadas al sistema de admisión y nivelación estudiantil; 7) articulación de la educación superior con la educación media; 8) políticas de auto-reforma ligadas a los procesos de admisión y nivelación en la educación superior; 9) políticas de cuotas ligadas a la admisión en la educación superior; y 10) becas y crédito educativo ligados a la admisión y nivelación estudiantil en la educación superior.

planteó la importancia de establecer definiciones, políticas y mecanismos para la admisión estudiantil (SENPLADES 2008).

Adicionalmente, se generaron encuentros periódicos entre el gobierno y los principales actores de la educación superior del país: CONESUP, CONEA y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE). En este espacio ampliado a la participación del sector estudiantil, también se discutió sobre los principales desafíos y campos problemáticos del Sistema, esto alimentó el documento propuesta presentado a la mesa no.1 de “Derechos fundamentales y garantías constitucionales”, en la que se ubicó toda la discusión relativa al derecho a la educación.

Es bastante decidir el haber ubicado el tratamiento de la educación superior en la mesa que asumía la redacción de todo el articulado sobre derechos y garantías constitucionales. En efecto, la discusión siempre fue abordada desde la educación como un *bien público* y un *derecho fundamental*, que tendría que ser garantizado por el Estado. Específicamente su tratamiento giró en torno a la igualdad de oportunidades entendidas desde el acceso, la nivelación, la permanencia, la movilidad y el egreso de estudiantes universitarios.

Finalmente, el 5 de junio de 2008, mediante Comunicación C-ANCM1-116-08, la asambleísta constituyente por el Movimiento Popular Democrático (MPD), María Molina Crespo, presidenta de la mesa no.1, entregó el informe de mayoría con los artículos aprobados con respecto al tema educación. Siguiendo el proceso de funcionamiento establecido en la ANC,¹¹ el objetivo de dicho informe fue presentar la fundamentación en relación con los artículos referidos al derecho a la educación, ciencia y tecnología, para el conocimiento del pleno de la Asamblea Constituyente. Así, se estableció entre las principales incorporaciones:

La gratuidad en la educación superior hasta la obtención del título terminal de tercer nivel [...] ya que la actual constitución ampara y garantiza solo la gratuidad hasta el bachillerato o su equivalente quedándose la juventud muchas veces relegada de la posibilidad de estudiar y obtener una profesión que le sirva de sustento para la obtención de un trabajo y un mejor nivel

¹¹ La Mesa no. 1 realizó un amplio proceso de reflexión colectiva, al recopilar las propuestas ciudadanas recibidas en la mesa por parte de varios representantes de los sectores de la educación primaria, secundaria, superior y de la población en general, a través de sus visitas, por vía internet y en las diferentes mesas itinerantes realizadas (Actas del proceso de discusión Mesa No. 1. ANC, enero a junio 2008).

económico de vida (Asamblea Nacional Constituyente. 2008. Acta No. 3080/Mesa No. 1 Archivo Asamblea Nacional).

Hace falta señalar además que otros actores del ámbito educativo, como por ejemplo la Unión Nacional de Educadores (UNE), de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE) conformaron el Frente Educativo Provincial en el Guayas para promover la propuesta de constitución que aprobó la ANC, en la cual, como se verá más adelante, se incluyó un artículo específico con relación a la propuesta trabajada por la Mesa no.1 sobre la gratuidad de la educación superior pública. Y en la misma línea, el argumento principal de este frente de estudiantes y profesores fue que la propuesta de nueva constitución garantizaba la educación gratuita en todos los niveles, incluido el universitario.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, el vicepresidente de la UNE, Francisco Rojas, anunciaba:

[...] más de 300 000 educadores realizarán la difusión de la propuesta de Constitución en los centros educativos de todo el país; el alcance de la campaña será no solo los estudiantes, sino también los padres de familia (“UNE apoya proceso constituyente”. *El Telégrafo*, 1ro. de agosto 2008).

Por otra parte, se conformó una coalición de organizaciones de estudiantes y trabajadores¹² que buscaban promover, junto al Movimiento Alianza País, el Partido Socialista, el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Movimiento Pachakutik, el voto por el “Sí”. Sus miembros consideraban que “la Constitución aprobada por la Asamblea eraprogresista, democrática, anti neoliberal, porque recoge las aspiraciones de cambio largamente postergadas para las mayorías” (Movimiento Popular Democrático (MPD). 9 de agosto 2008. *Boletín de prensa*).

Como se puede observar, la evidencia refleja la existencia de un amplio consenso entre los actores que, en el marco del proceso constituyente, se movilizaron para propiciar el

¹² Conformada por la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGT), Federación Única Nacional de Organizaciones del Seguro Social Campesino (FEUNASC), la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador, la Confederación Única de Comerciantes Minoristas, la Confederación de Mujeres del Ecuador por el Cambio y la Unión de Artistas Populares.

posicionamiento en la agenda de prioridades, la necesidad de reformar el sistema de educación superior y, en particular, con respecto a la gratuidad entendida como un derecho fundamental. En tal sentido, la evidencia revisada corrobora lo planteado en la prueba PD1, por lo que el resultado es positivo.

Con relación al instrumento de autoridad, de ser cierta HD se esperaría encontrar evidencia de que la norma constitucional incluye la gratuidad de la educación superior (PD2). Al respecto, la nueva Constitución del Ecuador fue aprobada por la ANC el 24 de julio de 2008, y para entrar en vigencia fue ratificada mediante referéndum en septiembre del mismo año, en el que obtuvo alrededor del 64% de votos de respaldo.¹³

Fundamentalmente, los que se opusieron a la aprobación de la nueva carta constitucional eran los partidos políticos tradicionales que, a pesar de contar con el respaldo de los principales medios de comunicación del país, no lograron mayor articulación en torno a una estrategia clara de oposición, por lo que en el referéndum de aprobación obtuvieron 28% de los resultados a favor del “No”. Todo ello deja ver el apoyo mayoritario con el que contaba el oficialismo para llevar a cabo las ofertas de campaña, y sobretodo para viabilizar reformas estructurales que aterrizaran la orientación del gobierno hacia fortalecer el papel del Estado en la conducción del país (Basabe-Serrano 2009).

Otras lecturas, sin embargo, sugieren que el predominio gubernamental o asimetría en el balance de fuerzas pudo haber tendido a consolidar el poder presidencial (bajo la conocida figura del hiperpresidencialismo), reduciendo de esta manera los incentivos que tiene la oposición para consolidar el nuevo pacto constitucional (Corrales 2008 en Basabe-Serrano 2009, 389). Como se observa, al igual que ocurre con el caso argentino, la nueva constitución plasmó la tendencia a fortalecer el poder del presidente a expensas del poder legislativo y de la oposición.

Finalmente, la nueva carta constitucional incluyó el principio de gratuidad en el artículo 28, señalando:

¹³ Las agrupaciones políticas más destacadas que apoyaron el “Sí” fueron: Partido Socialista Frente Amplio, Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano, Pachakutik, Partido Comunista Marxista Leninista de Ecuador, MPD, Alianza Bolivariana Alfarista, Ruptura de los 25, Partido Liberal Radical Ecuatoriano y el Partido Comunista del Ecuador.

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna [...]. 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).

De forma complementaria, el artículo 348 ratifica que “la educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros” (Constitución de la República del Ecuador). Como producto del consenso alcanzado en el proceso constituyente, tuvieron lugar las principales acciones generadoras de un proceso de reforma integral del sistema, que esencialmente apelaban por una recuperación del papel director y regulador del Estado, como ya se ha dicho.

Sin embargo, un consenso de esta naturaleza –al no contar con una estructura de liderazgo institucionalizada y más bien haberse alcanzado a través de la discusión pública sobre cursos de acción alternativos de la política sectorial– no necesariamente implica cooperación sostenida o mantenimiento de acuerdos a largo plazo (Scharpf 1997). De ahí que fueron las mismas acciones acordadas en ese espacio, las que posteriormente se convirtieron en las principales disputas. Por un lado, está la Disposición Transitoria primera, en la cual se definió que el órgano legislativo en el plazo de trescientos sesenta días aprobase una nueva Ley de Educación Superior; y el Mandato No. 14, que se convirtió en la piedra angular de todo el proceso de reforma (Zabala-Peñañiel 2015). Este será analizado más adelante.

Con base en la evidencia presentada, se demuestra que la carta constitucional contiene en su articuladola gratuidad de la educación superior, por lo tanto, se valida ampliamente la prueba PD2 y consecuentemente su resultado es positivo.

En relación con el instrumento de financiamiento, de ser cierta la hipótesis del detonante, se esperaría encontrar evidencia que demuestre variación en las transferencias del gobierno nacional a las universidades públicas (PD3). Primeramente, la nueva Constitución del Ecuador incluyó directrices a nivel financiero para viabilizar la implementación de la gratuidad. La Disposición Transitoria decimoctava estableció que:

Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado (Constitución de la República del Ecuador 2008).

Dado que las IES públicas no contaban con la información detallada de los montos con los que debían ser compensadas, así como tampoco contaban con un sistema de información financiera riguroso, en el momento de aprobación de la carta constitucional se determinó junto a las universidades y a los estudiantes qué rubros implicaba la gratuidad. En efecto,

[...] se observaron cuáles eran los lineamientos que implicaba la gratuidad, [...] se analizaron esos rubros y luego se determinó en cada universidad cuánto implicaba la compensación; y, ese mismo año se les pagó a las universidades la compensación para que dejen de cobrar y así garantizar la gratuidad.¹⁴

Tal compensación presupuestaria se viabilizó mediante el desarrollo de un informe técnico del Ministerio de Finanzas y SENPLADES, el cual señaló que, conforme a criterios de escolaridad y responsabilidad académica, se transferiría a las IES públicas por concepto de aranceles, matrículas y derechos de escolaridad que dejarían de percibir, y mientras se aprobaba el presupuesto para el año 2009, un monto de hasta \$ 22 629 911,70.

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo No.1437, publicado en el Registro Oficial el 24 de noviembre, se viabilizó la compensación presupuestaria a las universidades públicas, con base en principios de escolaridad y responsabilidad académica, y sobre el total de los establecimientos educativos públicos de tercer nivel y el número de estudiantes matriculados en ese momento, como se observa en la tabla 5.3. Esto garantizó la gratuidad de la educación superior a partir del tercer trimestre de 2008.

Al respecto, vale mencionar que la gratuidad fue el primer derecho garantizado luego de aprobarse la Constitución del Ecuador. A priori esto dice mucho sobre el lugar de la

¹⁴ René Ramírez, entrevista con la autora, noviembre de 2017.

educación superior en la agenda de gobierno y que también puede explicarse por el perfil de los principales actores gubernamentales a cargo del área de política.¹⁵

Tabla 5.3. Compensación financiera a IES públicas para garantizar la gratuidad, 2008

Institución	Hasta máximo monto USD
Escuela Politécnica del Ejército	\$1 356 386,72
Escuela Politécnica Nacional	\$749 728,97
Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López	\$ 80 111,61
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	\$ 814 272,89
Escuela Superior Politécnica del Litoral	\$792 436,79
Universidad Luis Vargas Torres	\$ 493 068,72
Universidad Agraria del Ecuador	\$ 195836,04
Universidad Central del Ecuador	\$ 3 066215,13
Universidad de Cuenca	\$ 925 519,88
Universidad de Guayaquil	\$ 5 447 865,17
Universidad Estatal Amazónica	\$ 20 251,77
Universidad Estatal de Bolívar	\$157 950,07
Universidad Estatal de Milagro	\$ 351 168,53
Universidad Estatal del Sur de Manabí	\$ 116 206,61
Universidad Estatal Península de Santa Elena	\$253 836,02
Universidad Estatal Politécnica del Carchi	\$46 565,31
Universidad Estatal Técnica de Quevedo	\$401 729,08
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	\$1 132 721,71
Universidad Nacional de Chimborazo	\$465 101,98
Universidad Nacional de Loja	\$1 249 410,51
Universidad Técnica de Ambato	\$1 136 097,01
Universidad Técnica de Babahoyo	\$574 006,93
Universidad Técnica de Cotopaxi	\$298 885,89
Universidad Técnica de Machala	\$886 669,54
Universidad Técnica de Manabí	\$1 117 360,67
Universidad Técnica del Norte	\$500 508,15
Total	\$22 629 911,70

Fuente: Decreto Ejecutivo No. 1437 (Art. 3).

¹⁵ 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 hasta ese momento, que posteriormente fue designado secretario de Educación Superior.

Con base en las consideraciones anteriores, se demuestra la variación y el aumento en las transferencias gubernamentales a las IES públicas (PD3), a partir de lo cual es posible asignar valor positivo a tal prueba.

En relación con el instrumento de organización, de ser cierta HD, se esperarí encontrar evidencia sobre un cambio en la dinámica de funcionamiento del sistema de educación superior (PD4); y de manera complementaria, que la adaptación de los actores del sistema vino mediada por incentivos, que en el caso ecuatoriano primordialmente fueron financieros en relación con la gratuidad, como se observa en la figura 5.1 (*supra*) sobre la transferencia de recursos; pero que además tales incentivos fueron producto de lo que supuso la evaluación de la calidad, signada en la ANC, mediante el conocido Mandato No.14.

Al igual que en el caso argentino, los distintos actores del sistema no necesariamente conformaban bloques estables de intereses, sino que formalizaban alianzas transitorias para dirimir situaciones puntuales. En otras palabras, lo que supuso para las IES públicas y privadas el proceso a partir del Mandato Constituyente No.14 fue una especie de lucha por la sobrevivencia.

Este mandato, expedido por la ANC el 22 de julio de 2008, estableció dos directrices que se convirtieron en parteaguas de la organización institucional en la materia, marcando de esta forma la pauta hacia lo que siguió en el proceso. En primer lugar, so pretexto de la clausura definitiva de la Universidad Cooperativa de Colombia, cuyas principales irregularidades giraron en torno a su creación (en 1998¹⁶), y fundamentalmente con la venta de títulos (Minteguiaga y Prieto 2013); se dispuso un cambio en la composición del entonces CONESUP,¹⁷ por lo que el representante elegido según la LOES del año 2000 cesaba en sus funciones. Por lo tanto, el CONESUP, entonces organismo planificador, regulador y

¹⁶ La Universidad Cooperativa de Colombia fue “creada por el Congreso Nacional, el 7 de agosto de 1998, pese a existir un Informe desfavorable, presentado el 12 de mayo de 1997, por el entonces organismo rector de la educación superior, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). Asimismo, fue intervenida el 12 de diciembre del 2002 y se suspendieron los programas académicos. En aquella ocasión se clausuraron las extensiones de Guayaquil, Quito, Quevedo, Santo Domingo, Riobamba, Esmeraldas, Ibarra, Machala, Latacunga, Cuenca, Guano, Loja, Manta, Portoviejo, Nueva Loja, Puyo, Tena y La Libertad” (“Universidad Cooperativa de Colombia con suspensión temporal”. *La Hora*, 13 de mayo de 2008).

<https://www.lahora.com.ec/noticia/720122/universidad-cooperativa-de-colombia-con-suspensio3b3n-temporal>.

¹⁷ Se derogó el literal f) del Artículo No. 12-LOES 2000.

coordinador del sistema, dejaba de contar con un representante por el sector privado,¹⁸ lo que generó tensión entre el ejecutivo y parte de los actores del sistema, fundamentalmente autoridades de IES privadas.¹⁹

En segundo lugar, el Mandato 14 estableció la obligación de los entonces CONEA y CONESUP de elaborar un informe técnico en el plazo de un año, sobre el desempeño institucional de las IES públicas y privadas (incluidos institutos superiores), con la finalidad de depurar y mejorar el funcionamiento de estas, garantizando así la calidad.

Con respecto al Informe del CONESUP, poco se dijo. Este se deslegitimó, entre otros aspectos, porque se opuso a la categorización de las IES, y consecuentemente a su cierre, por lo que fue cuestionado por adolecer de “vicios metodológicos” (Long en CEAACES 2013, 16). Por otra parte, el informe elaborado por el CONEA se constituyó en el elemento central, determinando que veinte y seis de las sesenta y ocho universidades de pregrado, se ubicaban en la última de cinco categorías. De estas, veinticuatro eran privadas, una cofinanciada y una pública.

El informe establecía que imperaba una lógica de mercado en su oferta académica, en efecto:

[...] dado que en general no disponen de una comunidad académica estable, preparada con deberes y derechos reconocidos para garantizar una docencia de calidad. Los procesos de selección que practican son abiertos, con un nivel mínimo de nivelación. Se trata de captar clientes en un supuesto mercado de la educación superior.²⁰

Este informe fue trascendental en la medida en que era la primera vez que se realizaba una evaluación del sistema integralmente, y sobre esa base se determinaba un diagnóstico global,

¹⁸ Que “debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales” (Artículo 12. Literal f. LOES 2000).

¹⁹ “El presidente de Ecuador, Rafael Correa, entró en el conflicto que enfrenta el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) con el cierre de la denominada Universidad Cooperativa de Colombia, y respaldó su clausura por las irregularidades administrativas como académicas que ha enfrentado este centro educativo” (“Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador suspendida mediante mandato 14”. *Ecuador inmediato*, junio 2008. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=79710).

²⁰ Arturo Villavicencio: “26 de 68 universidades necesitan ser depuradas, según informe del CONEA”. *El Comercio*, 10 de noviembre de 2009. <https://www.elcomercio.com/actualidad/26-68-universidades-necesitan-depuradas.html>.

tanto como individual de las IES. Así, en líneas gruesas, determinó que la universidad ecuatoriana configuraba:

[...] un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica, brechas que, a su vez, expresan múltiples fenómenos:

- una polarización de conceptos y prácticas de las universidades públicas y particulares (cofinanciadas y autofinanciadas) en torno a aspectos nodales de la calidad de la educación superior, tales como, la conformación de su planta docente, el acceso y permanencia de sus estudiantes y, de manera sustantiva, el Ser de la propia universidad como espacio generador de ciencia y tecnología;
- un conjunto universitario en transición, en donde lo “viejo” coexiste con lo “nuevo” y, por lo mismo, exhibe fuertes asimetrías tecnológicas;
- una universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica, con un sector de IES públicas que asumen principios democráticos básicos (v. gr, el cogobierno) como parte fundamental de su memoria, identidad y trayectoria histórica; y un sector de universidades privadas emergentes, que se han construido como entidades separadas de esa historia y son reacias a incorporarlo en su gobierno universitario (CONEA 2009, 2).

Este informe y sus recomendaciones de depuración a veintiséis universidades en categoría “E” se convirtió en ese momento en una especie de “piedra en el zapato” para la Asamblea Nacional, en la que si bien el partido de gobierno contaba con mayoría, las prioridades se trasladaron a viabilizar y aterrizar en normas sectoriales, según los plazos establecidos, los principios constitucionales.

En cuanto al entorno de política, se impulsó una importante reforma a la estructura del Estado, con miras a recuperar su papel de gestión e implementar procesos de desconcentración y descentralización. Todo ello para el poder ejecutivo implicó, entre otros aspectos, la creación de ministerios coordinadores, con la finalidad de coordinar las políticas intersectoriales y a los ministerios de las respectivas ramas. Y si bien estos tuvieron rendimientos diferenciados, dada la mayoría propia en el poder legislativo, en el caso del área social se diseñaron de manera organizada las políticas requeridas. Este factor explica de alguna forma la ausencia de paralizaciones propiciadas por sectores alineados con la educación pública, como la estabilidad del representante de la cartera de educación superior (Basabe-Serrano 2009, 397).

Con base en lo detallado, se considera que la evidencia corrobora la validez de la prueba PD4, por lo que su valor probatorio es positivo.

5.2.1.2. Cambios en la política sectorial (A)

El sistema de educación superior ecuatoriano a lo largo de los años ochenta y noventa experimentó un deterioro gradual, en parte determinado por el retiro del Estado, tanto a nivel de conducción del sistema como a nivel financiero, lo que asfixió su situación al no contar con recursos constantes (Pacheco 2008). Debido a esto, las IES públicas establecieron mecanismos para generar sus propios recursos a partir de la oferta de posgrados, y en ese sentido la Ley de Educación Superior de 2000 generaba incentivos al exigir un porcentaje mínimo de su planta docente con título de maestría. A ello se sumaba la ausencia de control del Estado, lo que propició un escenario en el que las universidades ofertaron maestrías únicamente a su propia planta docente.

[...] Por ejemplo, existía una universidad que tenía una planta docente con el 90% o 95% de profesores con título de magíster, pero en su mayoría eran maestrías otorgadas por la misma universidad. Es decir, creadas yo diría, hasta ficticiamente.²¹

Asimismo, el deterioro en la calidad de la educación superior, en su momento advertido en el primer diagnóstico del CONUEP de los años ochenta, la comercialización de la universidad, especialmente por la proliferación de universidades pequeñas y de dudosa calidad, junto a la precarización de la docencia universitaria fueron problemáticas que buscaron ser resueltas en parte con la creación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), el cual diseñó la política para el aseguramiento de la calidad entre los años 2003 y 2004.

Sin embargo, estas no llegaron a implementarse completamente, en lo fundamental por la resistencia de los actores del sistema –entiéndase autoridades de IES públicas y privadas avaladas por la gestión del CONESUP– a lo que suponía un nuevo proceso de evaluación y acreditación. Este es un claro ejemplo de que el diseño de política implica un proceso a través del cual se produce el contenido de la política y no solo el contenido racional en términos de objetivos, sino también los sesgos cognitivos que se incorporan en esta; así como las

²¹Arturo Villavicencio (catedrático Universidad Andina Simón Bolívar, exdirector del CONEA [2007-2009]), entrevista con la autora, octubre 2017.

dinámicas de interacción impuestas por los actores, que tienden a desvirtuar el vínculo entre política pública y los principios democráticos (Schneider 2012).

Finalmente, en el año 2004, a tono con la tendencia regional, las IES empezaron a normalizar el discurso y la práctica de la evaluación y acreditación, al emplearlos estratégicamente como un recurso de legitimación dentro del sistema. A pesar de ello, para ese entonces apenas cinco IES se habían acreditado y cerca de treinta se encontraban aún en el proceso.

En el orden de las ideas anteriores, las acciones dentro del sistema de educación superior fueron insuficientes, inconclusas y sin mayores directrices que superen el nivel de corporativización de las IES bajo la figura del CONUEP y después CONESUP. Todo ello impidió un avance sustancial hacia el fortalecimiento del sistema, en cuanto a procesos serios de evaluación y aseguramiento de la calidad, como de generación de mecanismos para la reducción de la desigualdad en el acceso. Mucho menos existió articulación con las políticas educativas a nivel de bachillerato.

Ante la situación planteada, mediante el proceso constituyente y con el Mandato No.14, se incentivó una reforma integral del sistema de educación superior que terminó de sentar cimientos con la Ley de Educación Superior del año 2010. Cabe resaltar que, con posterioridad a la aprobación de la nueva carta constitucional, se dio marcha al diseño y la instrumentación de políticas públicas orientadas a la recuperación y el fortalecimiento de lo público estatal, colocándolos además en “la arena de lucha por las condiciones materiales de vida” (Minteguiaga y Ubasart-González 2013, 16).

En efecto, la reforma constitucional no solo operó en cuanto a la concepción del *derecho* a la educación, sino también respecto a la reorganización institucional en la materia. En este propósito, este estudio considera que los cambios en el sistema político (D) inciden y generan cambios en las políticas sectoriales (A) (ver tabla 5.4).

Tabla 5.4. Cambios en el área de política (A)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 Arturo Villavicencio, ex Director CONEA Notas de Prensa Diario El Universo y El Comercio "Universitarios están preocupados por Ley de Educación Superior" - "Rectores universitarios en cita con el Ejecutivo" - "Protesta contra ley universitaria". 19 de octubre 2009. Consultado en enero 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 2009. Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior / SENPLADES agosto 2009 Proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior / Actores del Sistema de educación superior agosto 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. 2009	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Con base en lo señalado, a la luz la hipótesis HA, se esperaría confirmar a nivel empírico que el gobierno formula una nueva política sectorial de educación superior. De esta forma se demostraría que los poderes causales conectan al detonante (D) con la entidad A.

A nivel teórico se asumen 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 posibiliten una estructura sistemática e instrumental a las decisiones políticas (Peters 2005; 2018a; Howlett y Rayner 2007; Howlett 2014).

En ese sentido, es interesante conocer el proceso de formulación y reestructuración de la política sectorial de educación superior y los intereses en juego de los actores a partir de los que se establecieron sus interacciones políticas. Para ello, el análisis se concentra en el periodo posterior a la aprobación de la nueva constitución de 2008, hasta antes de la implementación del instrumento que aglutina la reforma estructural: la Ley Orgánica de Educación Superior.

Con relación al instrumento de información, de ser cierta la hipótesis HA, se esperaría encontrar evidencia suficiente sobre información oficial y pronunciamientos de actores de

veto, formal e informal, que señalen la importancia de armonizar el sistema de educación a los cambios constitucionales (PA1).

El llamado retorno del Estado durante el primer periodo de gobierno de la Revolución Ciudadana estableció dinámicas de transformación y reforma estatal que podrían caracterizarse en tres grandes líneas: reapropiación de recursos para el Estado,²² mayor inversión social, recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación (Minteguiaga y Ubasart-González 2013, 18). Interesa ahondar sobre este último aspecto, puesto que, a nivel analítico desde el diseño de política, se asume que los problemas se caracterizan por ser complejos e intersectoriales, y su abordaje implica el desarrollo de capacidades anticipatorias antes que reactivas (Peters 2018c).

Desde esta perspectiva, importa observar si tal fortalecimiento de la capacidad de planificación estatal, creó un marco para que la educación superior se mantuviera en la agenda gubernamental, y si además se generaron incentivos para posibilitar la cooperación de los actores respecto a los cambios en el área de política.

La carta constitucional de 2008 colocó a la planificación en un lugar central, creó el sistema nacional descentralizado de planificación participativa que, en términos amplios, apuntaba a organizar los lineamientos y las políticas públicas alrededor del régimen de desarrollo a través de variados mecanismos. Previamente, una de las primeras acciones realizadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana al llegar al poder, con el objetivo de contar con una sola institución a cargo de la planificación nacional, fue la creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).²³

En ese propósito, el Plan Nacional de Desarrollo (PNBV 2009-2013) se convirtió en la herramienta programática a la que debían sujetarse todas las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, así como la inversión y asignación de los recursos públicos. Su observancia se planteó obligatoria para el sector

²² Centralmente a partir de la renegociación de la deuda externa que implicó una evolución del pago del 24% del presupuesto nacional en 2006, a un 4% en 2012 (SENPLADES 2013 en Minteguiaga y Ubasart-González 2013, 17).

²³ Mediante Decreto Ejecutivo No. 103 de febrero 2007 se fusionaron el entonces Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional del Milenio (SODEM).

público, y en indicativo para los demás sectores (“Artículo 280”. Constitución de la República del Ecuador).

Con relación a la educación superior, el PNBV incluyó entre sus estrategias para el periodo 2009-2013, la “transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación” (SENPLADES 2009, 62). Esto se traducía centralmente en tres líneas programáticas y de acción: el ratificarla como un *bien público*, implicaba garantizar la responsabilidad indelegable estatal y del gobierno en la definición de políticas públicas en la materia; 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).

Por otra parte, con la finalidad de regular los procesos, instrumentos e institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se sancionó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Este fue un instrumento clave para organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y así regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo.

Todos estos arreglos institucionales generados fortalecieron de manera importante el papel de la planificación estatal, lo que dotó de mayor legitimidad las acciones de gobierno en muchos ámbitos de política. Por supuesto, la reforma a la educación superior se encuentra en este plano. El principal instrumento de información que condujo y legitimó este proceso –previamente a la LOES 2010– fue el Plan Nacional de Desarrollo (PNBV 2009-2013) y SENPLADES, como institución del ejecutivo que comandó el proceso de discusión, formulación y reforma del sistema de educación superior. Este último fue criticado, sin embargo, por su lógica centralista y burocrática, pues muchas decisiones y cambios fueron incentivados con una visión “top-down” (Zabala-Peñañiel 2015).

En el mismo sentido, mientras se discutía la Ley Orgánica de Educación Superior, especialmente el CONESUP, ciertos profesores y el propio gobierno:

[...] en lugar de focalizarse en los principios que regirían el sistema de educación superior, se enfocaron en discutir la conformación de los Consejos de Estado, principalmente del Consejo

de Educación Superior. Esto fue un elemento que empobreció radicalmente la idea de la Reforma. La pugna y la controversia giraron en torno a quién va a controlar los Consejos. Lógicamente, las universidades con la experiencia del CONESUP, que era un consejo más bien corporativo de las universidades, querían mantener un estatus similar y el gobierno, por otro lado, quería controlarlos.²⁴

La posición de los actores con capacidad de veto informal –tales como el CONESUP, en ese momento representado por el señor Gustavo Vega, autoridades universitarias, dueños de universidades privadas, gremio de académicos, estudiantes organizados alrededor de la FEUE (bajo la conducción del señor Marcelo Rivera)– fue contraria a la del gobierno, y la tensión principal giró entorno al contenido y el proceso de debate del proyecto de una nueva Ley de Educación Superior.²⁵

En ese sentido, los rectores propusieron la conformación de una comisión tripartita para sobrellevar los temas más conflictivos entre el proyecto trabajado por el CONESUP y el de SENPLADES. A este último lo calificaron de “altamente peligroso para el país, porque [...] contiene muchas inconstitucionalidades y porque pone en riesgo la vigencia plena de principios fundamentales, necesarios para que las instituciones educativas puedan cumplir su función” (“Protesta contra Ley universitaria”. *El Universo*, 19 de octubre 2009. <https://www.eluniverso.com/2009/10/19/1/1355/protesta-contra-ley-universitaria.html>).

Asimismo, la entonces presidenta de la Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos, Yolanda Albán, señaló la confrontación al plantear: “existieron posturas irreconciliables desde el comienzo, la posición de SENPLADES siempre fue muy radical, hubo imposición hasta el final; a pesar de habernos solicitado nuestra participación, al final no se tomó en cuenta” (Rosales 2015, 61).

Por las consideraciones anteriores, la estrategia de la oposición fue visibilizar de manera importante este *impasse*, con la finalidad de crear una opinión pública desfavorable al proyecto de ley impulsado por el gobierno. Centralmente los desacuerdos giraban en torno a la concepción de autonomía universitaria, así como a la posibilidad de que se creara una instancia que desde el ejecutivo pretendiera intervenir en el área de política. En este propósito,

²⁴ Arturo Villavicencio, entrevista con la autora, octubre de 2017.

²⁵ “Enlace ciudadano”, no. 137, 12 de septiembre de 2009. <https://www.youtube.com/watch?v=7G22GulgFig>.

entre julio y septiembre de 2009, se publicaron setenta y ocho notas editoriales en los diferentes medios escritos del país (*El Hoy, El Universo, El Comercio, La Hora, Diario Expreso, El Mercurio de Cuenca*), para deslegitimar el papel del gobierno en el proceso de reforma.

A pesar de ello, los actores gubernamentales, concretamente el presidente Correa y SENPLADES, crearon y mantuvieron el monopolio interpretativo del problema de política, lo que determinó que los problemas y sus soluciones fueran generados desde ese espacio primordialmente. Una de las estrategias fue abordar a la opinión pública desde el espacio radio-televisado semanal llamado *Enlace ciudadano*. Esta práctica le permitió en cierta medida fortalecer los vínculos con el electorado. Además, entre los aciertos centrales del papel de SENPLADES para posicionar su reforma en el Encuentro de Puembo, donde se desarrolló:

[...] la presentación pública de un diagnóstico crítico y la instrumentación inmediata de nueve mesas de concertación por temas específicos, las que permitieron, a su vez, abordar ordenadamente no solo los problemas centrales de la educación superior, sino trabajar en la definición de acuerdos en el marco del proceso constituyente que en ese momento estaba viviendo el país (Minteguiaga 2010, 85).

Conforme a lo referido, la evidencia recopilada sustenta la existencia de información generada sobre las posturas de los actores de veto formal e informal con relación a la nueva política sectorial que el gobierno buscó formular. Esto demuestra la validez de esta prueba PA1, con lo cual su resultado es positivo.

Con relación al instrumento de autoridad, se espera encontrar evidencia que demuestre que en el proceso de formulación de una nueva política sectorial de educación superior (HA) existieron propuestas de normativa (PA2) pertenecientes a actores con capacidad de veto formal e informal.

En este propósito, la propuesta normativa trabajada técnicamente por SENPLADES se articuló en torno a mejorar: el acceso, las competencias de los estudiantes, el cuerpo docente,

la articulación entre universidad, sociedad civil y aparato productivo, incentivar la investigación y la innovación,²⁶ entre otros.

El antecedente de participación de SENPLADES se genera en un mandato presidencial que encarga directamente al secretario nacional, René Ramírez, la elaboración del proyecto de ley en cumplimiento del mandato constitucional establecido en su transitoria primera. Con esto, se configuró un equipo multidisciplinario que consistía en la participación de expertos en educación superior, sociólogos, antropólogos, juristas, politólogos. La base conceptual fue decantar los principios establecidos en la Constitución de 2008: autonomía responsable, calidad, pertinencia, igualdad de oportunidades y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento (artículos 350 a 357, y Disposiciones Transitorias Primera, Décimo Octava y Vigésima). Generamos análisis comparativos de legislaciones iberoamericanas y europeas, Argentina, Brasil, México, Chile, USA, Francia, España, etc.²⁷

En efecto, al ser SENPLADES la institución que lideraba desde el ejecutivo toda la discusión de la reforma al sistema de educación superior –en ese momento René Ramírez se encontraba al frente de ella–, desarrolló una serie de estrategias en cuanto a su organización institucional, así como en la captación de recursos y financiamiento con la finalidad de prestar todo el contingente en la formulación, la discusión y el seguimiento al tema, como se verá más adelante.

Entre los primeros documentos de trabajo generados estuvo el titulado “Principios centrales para la transformación del sistema de educación superior ecuatoriano y propuestas de cambio”, el cual estableció las líneas gruesas y programáticas sobre las que iría el nuevo cuerpo normativo. A decir de Vanessa Calvas, miembro del equipo de SENPLADES en ese momento:

La forma en la que se hizo la ley es distinta a la de otras leyes, donde se parte de un articulado definido para cada temática. En este caso, se partió de definiciones de los principios rectores de la Educación Superior, realizadas por el presidente de la República junto con varios rectores. En ese encuentro se posicionan los temas que luego vertebrarán la ley: igualdad de

²⁶ Cabe aclarar que el esquema a partir del que se organizó toda la discusión sobre la nueva LOES, parte del primer acercamiento en el “Encuentro de Puenbo” entre actores del Sistema de educación Superior, SENPLADES y el presidente Correa, en donde se acordaron quince elementos centrales sobre los que discutir los contenidos.

²⁷ Daniel Suárez, entrevista con Rafael Rosales 2015, 62.

oportunidades, gratuidad, eficiencia, etc.; siete u ocho principios que estructuran la ley, un capítulo por cada principio. De ahí parte toda la visión de a dónde debe ir la Educación Superior [...] (Rosales 2015, 61).

Por su parte, la oposición al proyecto de ley oficialista, liderada por Gustavo Vega desde el CONESUP, trabajó un documento que fue suscrito por esta entidad y el presidente de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, cuyos principales disensos se presentan en la tabla 5.5.

Tabla 5.5. Resumen de los principales disensos al proyecto de ley oficialista (1)

Tema	Detalle
Inconstitucionalidades	
1. Creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Los art. 171 y 172 crean un tercer organismo que viola el art. 353 de la Constitución. Este artículo no estuvo en el texto que fue analizado por la Comisión bipartita. El presidente de la República puede crear un ministerio o secretaría, pero estos no pueden estar por encima de los dos organismos públicos que establece la Constitución. Las funciones asignadas se superponen a las del Consejo de Educación Superior.
2. La integración del Consejo de Educación Superior	El art. 353. numeral 1 de la Constitución señala que este Consejo tiene como función primordial la planificación, regulación, y coordinación interna del sistema de educación superior y, adicionalmente, la relación entre sus distintos actores con la función ejecutiva. En consecuencia, el ejecutivo no debe designar al presidente del organismo. Debe, eso sí, tener sus delegados para coordinar con el sistema. La coordinación interna implica que el organismo deba estar integrado, además, por los actores del sistema: rectores, profesores, estudiantes y empleados y trabajadores de las IES, puesto que no están insertos en el art. 232 de la Constitución.

Tema	Detalle
3.La integración del Consejo de Evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior	El numeral 2 de la Constitución dispone que debe ser un organismo público técnico y por lo mismo debe tener independencia de las diferentes funciones del Estado. Sus miembros deben ser designados por concurso. No puede el ejecutivo designar al presidente, con lo cual resultaría que este preside los dos organismos que rigen el sistema. Ello contraría la Constitución que debemos respetar.
4.La creación de nuevas universidades	A pesar de la moratoria consensuada entre el CONESUP, la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana y el presidente de la República, y solicitada por el poder legislativo se crean varias universidades públicas y particulares, sin respetar el procedimiento establecido en el Art. 354 de la Constitución. En el caso de las públicas participarían de las rentas con lo cual las existentes sufrirían una disminución en sus recursos.
GENERALES	
1.No se respetan los acuerdos y disensos de la Comisión bipartita	Buena parte de los textos que fueron consensuados en la Comisión Bipartita, empezando con el Índice, no fueron recogidos ni aprobados por el Pleno de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; en el documento tampoco se señalan los disensos como se menciona al inicio del informe, según el acuerdo al que se llegó con el Pleno de la Comisión.
2.No se distingue entre derecho público y privado	a. Autoridades: se establece un sistema único de elección, duración y alternancia.
	b. Designación de profesores, empleados y trabajadores mediante concursos públicos para todas las universidades.

Tema	Detalle
3. Afectación a todo el sistema	c. No se permite que cada institución establezca requisitos adicionales a los establecidos en el proyecto de Ley para el ingreso de los estudiantes.
	d. Se insiste en establecer el examen de habilitación y la tipología de las universidades, así como en la imposibilidad de que estas entreguen títulos de técnicos y tecnólogos.
	f. La insistencia en los tipos de profesores, sus requisitos y su tiempo de dedicación sin establecer una norma adecuada para los ascensos.
	h. La pretensión de obligar a la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, y no con la planificación nacional.
	j. Procesos y causales para la intervención a las universidades, así como la suspensión y sanciones a las mismas.
4. Afectación a la educación superior pública	b. La creación de seis nuevas universidades públicas implique que habría seis nuevos partícipes de las rentas del FOPEDEUPO, con el consiguiente impacto negativo en las rentas de las universidades públicas existentes. No se ofrece soluciones para ello.

Fuente: CONESUP. 2010: "Informe de gestión 2009-2010", pp. 47-51.

El alto nivel de confrontación generado previamente en espacios más bien informales como talleres, seminarios, opinión pública, entre otros, demostró el distanciamiento entre intereses oficialistas y de oposición, a su vez que anticipaba el nivel de conflictividad adquirido por el tratamiento de la iniciativa legal, en el seno de la Asamblea Nacional (AN).

En efecto, la estrategia de oposición fue anticiparse en la presentación del proyecto de ley en la AN. Así, el 24 de agosto de 2009, el asambleísta de oposición Jorge Escala (MPD) ingresó la propuesta técnica trabajada por el CONESUP y aliados. Cuatro días después, el proyecto elaborado por el ejecutivo ingresó también al Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional.

Como se puede observar, la evidencia demuestra que existieron propuestas de normativa para la formulación de la nueva política, cada una con orientaciones distintas, en las cuales los representantes de los intereses contrapuestos se hallaban enfrentados en la arena pública,

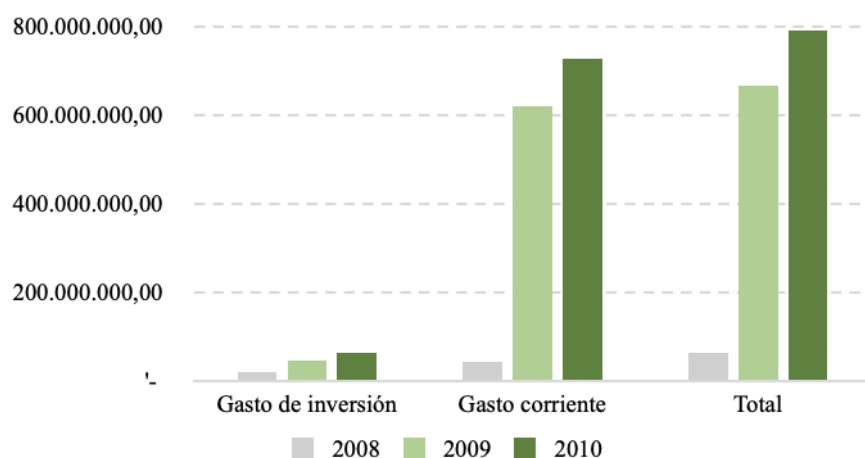
aspirando cada uno a alcanzar acuerdos que marginaran la complejidad y agregaran intereses particulares. En ese sentido, se corrobora la validez de la prueba PA2, con lo cual su valor probatorio es positivo.

Con relación al instrumento de financiamiento, de ser cierta la hipótesis de esta entidad A, se esperaría encontrar evidencia suficiente que demuestre la existencia de la prueba PA3 planteada en términos de variación o ajustes al monto presupuestario para prever la implementación de la política. La evidencia principal para esta prueba es el Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado del año 2009, en el cual la entidad a cargo de la formulación de la nueva política de educación superior, SENPLADES, postuló un proyecto de inversión denominado “Serie de estudios sobre la educación superior ecuatoriana”, con una duración bianual, cuyo presupuesto fue de aproximadamente \$700000 USD. Contó con el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y concretamente tuvo por objeto desarrollar algunas consultorías para establecer el diagnóstico del sector, así como el diseño de propuestas de políticas para su gestión.

Adicionalmente, la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución del Ecuador estableció que, una vez se devengue la compensación a la gratuidad (para el último trimestre de 2008, como se observó en la sección anterior), ese financiamiento determinado en la compensación debía constar en el Presupuesto General del Estado a partir de 2009. En tal sentido, la figura 5.2 detalla el incremento en el presupuesto asignado a las IES públicas entre los años 2008-2010, periodo de formulación de la nueva política de educación superior.

Mientras que, en el año 2008, el monto total transferido a las IES fue de \$ 62 135 365.26 USD, en el 2010 fue de \$790 090 199.55 USD, lo que representa un porcentaje de aumento presupuestario del 92%. Esto se explica en parte por la compensación para garantizar la gratuidad, pero también tiene que ver con la prioridad recibida por esta política, como ya se ha visto. La evidencia presentada a nivel financiero sustenta ampliamente la prueba aquí detallada PA3, con lo cual eleva su valor probatorio y su resultado es entonces positivo.

Figura 5.2. Presupuesto ejecutado por las IES públicas (2008-2010), por tipo de gasto



Fuente: Ministerio de Finanzas 2013.

Finalmente, con referencia al instrumento de organización, de ser cierta la hipótesis (HA) de esta entidad, se espera encontrar evidencia que demuestre adecuaciones en la organización institucional que lidera la formulación de la nueva política (PA4).

En tal sentido, como ya se ha mencionado, el impulso a la planificación en general, y a la SENPLADES en particular, propiciado desde la figura del presidente Correa, se llevó a la práctica en la nueva estructura orgánica de la función ejecutiva, donde, junto con la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) se convirtieron en instancias por sobre los ministerios sectoriales, encargadas de la planificación estratégica y la evaluación de impacto, así como del seguimiento a la gestión (en el caso de la SNAP). Desde el gobierno se afirmó que esta nueva estructura era “un esquema funcional en el que se fortalecían la planificación, la gestión y el seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas [...]” (SENPLADES 2007, 3).

En concordancia con lo que se ha sostenido a lo largo de esta sección, la SENPLADES asumió un papel importante alrededor de la formulación de la nueva política de educación superior. De ahí que organizó encuentros internacionales con el objeto de articular el debate alrededor de la calidad de la educación superior, así como el análisis comparado con varios países de la región, en relación con cómo diseñaron sus políticas de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, gratuidad, nivelación, acceso, ingreso y permanencia en el sistema.

Para viabilizar todas estas acciones en la materia, mediante Acuerdo No. 392-2010, expidió su nuevo estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, en el que dentro de la Subsecretaría de Planificación nacional, territorial y políticas públicas, se creó 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” y entre sus atribuciones y responsabilidades se señalaba:

- a) Dirigir los procesos de creación de nuevas instituciones de educación superior en articulación con los requerimientos del desarrollo nacional y el Plan Nacional de Desarrollo; b) Formular los insumos técnicos para la participación de la institución en el organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior; c) Supervisar la elaboración de estudios e investigaciones sobre el estado de la educación superior en el país” (Acuerdo No. 392-2010, 27-28).

Por las consideraciones anteriores, se califica de válida la prueba PA4, en torno a la reorganización institucional para liderar la formulación de la nueva política de educación superior, con lo cual su valor probatorio es positivo. Para concluir, resulta oportuno señalar que en los regímenes democráticos la formulación de políticas debe estar abierta al menos a conocer las preferencias políticas, dado que los diseños que adolecen de ser excesivamente tecnocráticos pueden no ser políticamente aceptables, y en el mediano o largo plazo significar un costo político alto, cuando en otro contexto las condiciones no sean favorables a la cooperación (Peters 2018a).

5.2.1.3. Ajustes del sistema institucional de la política (B)

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 implementarse libra ajustes incrementales que tienen su expresión en el sistema institucional de la política (Mahoney y Thelen 2010).

El ajuste al sistema institucional de la política (B) y los nuevos arreglos institucionales se configuran en respuestas a las demandas de actores de veto formal e informal, con alta incidencia en el área de política, los cuales pueden emplean estrategias por vías institucionales, o mecanismos de calle (protestas y movilizaciones) (Levitsky y Murillo 2010;

Scartascini y Tommasi 2012), para posicionar sus demandas respecto al funcionamiento del sistema de educación superior en general, y a la gratuidad en particular.

La nueva política de educación superior, y la reforma estructural al sistema en su conjunto se contienen en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Por lo tanto, esta sección se concentrará mayoritariamente en el periodo cercano a octubre 2010, fecha en la que la nueva Ley se publica en el Registro Oficial. Esta instrumentación de la reforma y el informe de evaluación a las IES del país aglutinaron los mayores niveles de conflicto entre los actores principales. En efecto, mientras se discutía la aprobación de la LOES en el año 2010, existieron fuertes presiones²⁸ para que la AN rechazara o archivara el informe de evaluación de las universidades presentado por el CONEA, bajo la conducción de Arturo Villavicencio, quien señalaba:

Debemos reconocer que las deficiencias y, en muchos casos, las distorsiones del sistema de educación superior ya habían sido detectadas por la sociedad. La dudosa calidad de la enseñanza, la proliferación explosiva de universidades y extensiones, las condiciones precarias de su funcionamiento, la comercialización escandalosa de un bien público, entre otros, habían sido y son objeto de preocupación del Gobierno, autoridades universitarias, académicos y la opinión pública en general (Suplemento institucional del CONEA, *El Comercio*, 8 de mayo de 2010).

Cuando este informe se presentó, se determinó un plazo de tres meses para resolver cualquier inquietud por parte de las IES, Arturo Villavicencio, presidente del CONEA, en relación con ese proceso, planteó: “después de ese tiempo, cerré el proceso y me fui del CONEA. La idea era no ceder ante las presiones, sin embargo, por consignas del gobierno [...] se dio el caso de una Universidad [...] que pasó de categoría C a la categoría B”.²⁹

Por otra parte, el entorno legislativo en el que iba a ser tratado el proyecto de ley se encontraba conformado mayoritariamente por el partido oficialista (Alianza País-AP), el cual, en las elecciones de 2009, ganó cincuenta y nueve escaños de un total de 124, y si bien este

²⁸ “[...] El gran error del CONESUP es que no fue autocrítico, en su informe todo estaba bien y para justificar a los rectores se inventó la variable de temporalidad de las IES” (Arturo Villavicencio, entrevista con la autora, octubre de 2017).

²⁹ Arturo Villavicencio, entrevista con la autora, octubre de 2017.

resultado no aseguró mayoría absoluta, le permitía un margen de acción importante³⁰ frente a las restantes representaciones, distribuidas de la siguiente forma: diecinueve escaños del partido del derrocado expresidente Gutiérrez (Sociedad Patriótica-SP); siete asambleístas del movimiento Madera de Guerrero; siete asambleístas del Partido Institucional Acción Nacional (PRIAN) del excandidato a presidente Álvaro Noboa; cinco escaños para el MPD, el resto repartidos en minorías.

Por su parte, dentro del legislativo, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional tenía a cargo el análisis de la LOES. En dicha comisión se reproducía la dinámica del pleno. Estaba conformada por cinco legisladores del partido oficialista y seis de partidos y movimientos opositores, alcanzando un total de once miembros.³¹ La Comisión era presidida por Raúl Abad, asambleísta oficialista.

El quiebre entre posturas fue la tónica desde el inicio y, fueron dos los proyectos ingresados para discusión, uno trabajado por el gobierno, que sería apoyado por el oficialismo al interior de la AN; y otro, elaborado por el gremio de rectores, representados por el CONESUP, con apoyo al interior de la Comisión por el asambleísta del MPD, Jorge Escala.

Ahora bien, la hipótesis de esta entidad se enfoca en la implementación de reformas que inciden en el funcionamiento del sistema de educación superior (HB) (tabla 5.6) y, de ser cierta, se espera, con respecto al instrumento de información, encontrar evidencia sobre cambios en la gestión/difusión de la información incidentes en el sistema de educación superior (PB1).

³⁰ La Ley Orgánica de la función legislativa establece que las decisiones del pleno se toman con base en una mayoría simple. En ese sentido, a pesar de la importante representación del oficialismo, las aprobaciones de leyes implicaban obtener el apoyo faltante por medio de la negociación muchas veces voto a voto.

³¹ Raúl Abad (presidente)-AP; Aminta Buenaño-AP; Gastón Gagliardo-AP; Xavier Tomalá Montenegro-AP; Mao Bolívar Moreno Lara-AP; Jorge Escala-MPD; Galo Vaca-independiente; Víctor Morán-independiente; Gioconda Saltos-PSP; Juan Fernández-Partido Social Cristiano/Madera de Guerrero; Eduardo Encalada-Partido Socialista/Frente Amplio.

Tabla 5.6. Ajustes del sistema institucional de la política (B)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 inciden 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 2009. Sistema Nacional de Información	+
	Cambios en las regulaciones al Sistema de educación superior que inciden 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.	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Según se ha citado, las amplias atribuciones asignadas a la SENPLADES se expresaban en diversos ámbitos de la gestión gubernamental, y las directrices técnicas para todo el gabinete ministerial, e incluso para otros ámbitos del Estado, surgían de esta institución, encargada de la articulación de la planificación nacional en todos los aspectos que esto significaba.

En ese mismo sentido, mediante Decreto Ejecutivo No.1577 (febrero de 2009), se operativizó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, determinándose a la par que:

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* coordinado por la SENPLADES (Disposición General. Énfasis añadido por la autora).

Como puede observarse, la evidencia sustenta el cambio de dinámica para gestionar y difundir la información oficial (PB1), con lo cual es válida la prueba elaborada para este instrumento, y el resultado consiguientemente es positivo.

De manera complementaria, vale agregar que la SENPLADES generó institucionalidad para asumir la implementación del Sistema Nacional de Información (SNI). Así, dentro de su estructura contó con una Subsecretaría de Gestión de la Información, cuyo objetivo fue establecer los principales lineamientos para el funcionamiento del SNI, así como garantizar la operatividad del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Por las consideraciones anteriores, se entiende que el instrumento de información fue fundamental en la gestión gubernamental, especialmente en el propósito de fortalecer la planificación, pero sobretodo el de legitimar técnicamente las decisiones en materia de políticas públicas en las que recae la educación superior. Esto, en términos de los recientes trabajos sobre capacidad en las políticas públicas, se articula a lo que se ha establecido como los recursos necesarios que los gobiernos necesitan para diseñar políticas eficientemente (Howlett y Ramesh 2016).³²

Ahora bien, con respecto al instrumento de autoridad. De ser cierta la hipótesis HB, se esperaría encontrar cambios en las regulaciones al sistema de educación superior incidentes en el ámbito de la gratuidad (PB2).

Cabe señalar que en la discusión para primer debate dentro de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, se presentaron cuatro informes con versiones diferentes en contenido: 1) el informe del oficialismo, con el apoyo del asambleísta Eduardo Encalada; 2) uno de minoría de Gioconda Saltos; 3) otro informe de Galo Vaca; 4) finalmente un informe de los asambleístas Jorge Escala y Juan Fernández. Ahora bien, para el segundo debate, además del “Informe de mayoría”, se presentaron tres informes más por separado, correspondientes a Gioconda Saltos, Juan Fernández y Jorge Escala. La variada gama de documentos presentados para ambos debates da cuenta de la dificultad que existió dentro de la Comisión para alcanzar acuerdos (Rosales 2015, 80).

Los ámbitos más polémicos del debate en los que no se alcanzaron acuerdos en la línea de lo referido en la tabla 5.5 (*supra*), se podrían resumir en: a) organismos que rigen el sistema y coordinación con el ejecutivo; b) igualdad de oportunidades; c) tipología de instituciones; d) patrimonio y financiamiento; f) cogobierno. Finalmente, después de ocho meses de que las propuestas (ingresadas formalmente por el gobierno y CONESUP) entraran a la función

³² Estos recursos se encuentran en tres niveles: individual, organizacional y sistémico (Wu, Ramesh y Howlett 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. Por último, a nivel de sistema, se destaca que las instituciones y las oportunidades para la creación y el uso de conocimientos deben existir junto a mecanismos de control democrático (*accountability*) y la garantía de legitimidad política.

legislativa para ser tratadas, se emitió un informe para segundo debate el día 6 de mayo de 2010.

En la sesión del Pleno de la Asamblea No.46, del 22 de junio de 2010, se desarrolló la discusión –que tuvo que retomarse el día 24 del mismo mes– para cerrar finalmente con la votación el 4 de agosto. La ley se aprobó con la mitad más uno de los votos: de 124 posibles, 63 votos fueron a favor, 47 en contra, 1 blanco y 12 abstenciones. El detalle de los debates, las posiciones de los actores y la dinámica surgida en la aprobación de la ley se detallarán en la entidad C, para especificar la interacción política y los acuerdos que pudieron llegarse a establecer entre actores.

Los aportes dados en el seno del pleno con respecto a la gratuidad e igualdad de oportunidades fueron: sobre el articulado que plantea la pérdida de gratuidad para quien haya reprobado el 40% de las materias o créditos de la malla curricular; se colocan nuevas excepciones para el grupo de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, así como para estudiantes que hayan sufrido algún accidente o enfermedad. Con respecto a las becas y ayudas económicas, se aumentaron las categorías de quienes se constituirían en beneficiarios. Asimismo, se cambió el porcentaje al 10% de rebaja en el arancel y 5% destinado a becas para las IES particulares. Con respecto a la responsabilidad de establecer los mecanismos para determinar el nivel socioeconómico de los estudiantes, se planteó que recaiga en el Consejo de Educación Superior y no en la Secretaría Técnica.

Después de las consideraciones anteriores, particularmente con respecto a la gratuidad, el acceso y la igualdad de oportunidades, se evidencian los aportes adicionales incorporados en el pleno de la Asamblea Nacional. En efecto, el presidente de la Comisión, Raúl Abad, en su intervención de la Sesión No. 46,³³ planteó que la intención de discutir los temas ampliamente en el pleno era poder acercar las posturas y lograr un consenso sobre lo que se aprobaría.

La ley aprobada en el pleno resultaba mucho más favorable a temas controversiales, como la gobernabilidad del sistema. Esto haría suponer que fue consecuencia de una negociación (Rosales 2015, 94). En ese aspecto, tanto SENPLADES como el pleno llegaron a optar por una propuesta más susceptible de ser negociada: una Secretaría Técnica del Consejo de

³³ Ver: <http://youtu.be/gGbwGVQDnqg>. Consultado en febrero 2018.

Educación Superior. El CONESUP planteaba mantener la conformación de un Consejo Autónomo (d), lo que sucedió finalmente es que el veto presidencial propuso una Secretaría del Ejecutivo como rectora de la política de educación superior (a). La figura 5.3 resume las opciones que se manejaron a lo largo del proceso de discusión en la Asamblea Nacional y su posterior veto presidencial.

Figura. 5.3. Opciones de consenso entre asambleístas durante el tratamiento a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)

		CONSENSO	
		+	-
REGULACIÓN EJECUTIVO	+		a
	-	b, c	d

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Las opciones más favorables al consenso fueron las que suponían menor injerencia del poder ejecutivo por medio de la creación de una Secretaría Técnica del Consejo de Educación Superior (b), o una Secretaría de Coordinación que operativizaría la gestión del Consejo (c). Sin embargo, luego de que la Asamblea Nacional aprobara el texto, siguiendo el procedimiento, al ser enviado al presidente para su veto o aprobación sin cambios, este generó un veto parcial, que fue bastante cuestionado y polémico. El argumento del presidente Correa fue como se indica: “nos destrozaron la ley en la Asamblea sin decirnos nada para tratar de lograr consensos, finalmente no hubo consenso, era un engaño, porque creían que no se iban a alcanzar los votos para aprobarla” (“Enlace ciudadano”, no. 185, 28 de agosto de 2010. https://www.youtube.com/watch?v=uRtPf_IS1BA).

Finalmente, la nueva LOES se aprobó en la Asamblea Nacional por el “ministerio de la ley”, evidenciándose de esta manera la poca previsión de los actores con veto formal para alcanzar acuerdos durables; y, “si bien en determinados momentos los actores llegan a acuerdos, [...] al final del proceso [...] se desconocen y hay una imposición, vía veto presidencial, de un articulado alineado con los intereses del ejecutivo” (Rosales 2015, 95).

Dadas las condiciones que anteceden, el texto normativo con respecto a la gratuidad incluyó en su articulado, lo siguiente:

Art. 11, literales a) garantizar el derecho a la educación; g) garantizar la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel; y, h) Garantizar su financiamiento en las condiciones establecidas en esta Ley, en observancia a las normas aplicables para cada caso.

Art. 80, La gratuidad observará el criterio de responsabilidad académica de los y las estudiantes, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La gratuidad será para los y las estudiantes regulares que se matriculen en por lo menos el sesenta por ciento de todas las materias o créditos que permite su malla curricular en cada periodo, ciclo o nivel;
- b) La gratuidad será también para los y las estudiantes que se inscriban en el nivel preuniversitario, pre politécnico o su equivalente, bajo los parámetros del Sistema de Nivelación y Admisión;
- c) La responsabilidad académica se cumplirá por los y las estudiantes regulares que aprueben las materias o créditos del periodo, ciclo o nivel, en el tiempo y en las condiciones ordinarias establecidas. No se cubrirán las segundas ni terceras matrículas, tampoco las consideradas especiales o extraordinarias;
- d) El Estado, por concepto de gratuidad, financiará una sola carrera o programa académico de tercer nivel por estudiante. Se exceptúan los casos de las y los estudiantes que cambien de carrera o programa, cuyas materias puedan ser revalidadas;
- e) La gratuidad cubrirá exclusivamente los rubros relacionados con la primera matrícula y la escolaridad; es decir, los vinculados al conjunto de materias o créditos que un estudiante regular debe aprobar para acceder al título terminal de la respectiva carrera o programa académico; así como los derechos y otros rubros requeridos para la elaboración, calificación, y aprobación de tesis de grado;
- f) Se prohíbe el cobro de rubros por utilización de laboratorios, bibliotecas, acceso a servicios informáticos e idiomas, utilización de bienes y otros, correspondientes a la escolaridad de los y las estudiantes universitarios y politécnicos;
- g) Para garantizar un adecuado y permanente financiamiento del Sistema de Educación Superior y la gratuidad, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación desarrollará un estudio de costos por carrera/programa académico por estudiante, el cual será actualizado periódicamente;
- h) Se pierde de manera definitiva la gratuidad, si un estudiante regular reprueba, en términos acumulativos, el treinta por ciento de las materias o créditos de su malla curricular cursada; e,
- i) La gratuidad cubrirá todos los cursos académicos obligatorios para la obtención del grado (Ley Orgánica de Educación Superior 2010).

Las críticas generadas en el marco de la opinión pública, entre otras, señalaban que:

[...] cabe hacer un llamado a las autoridades para que, al tiempo de ocuparse del libre acceso y de la gratuidad, pongan especial atención en la calidad de la instrucción, la competencia académica de los profesores y de la infraestructura de aulas, tecnología, bibliotecas y laboratorios, sin los cuales elevar el nivel de educación superior es imposible” (*El Comercio*, 7 de febrero de 2011, 17).

De esta forma, se prueban los cambios en el instrumento de autoridad. Se llevaron a cabo también en el ámbito de la gratuidad, en el marco de las reformas integrales al sistema (PB2), con ciertas particularidades generadas en la interacción. A partir de ello, se prueba la validez de PB2, por lo que su resultado es positivo.

Con relación al instrumento de financiamiento. La prueba PB3 se plantea indagar si se dieron cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3), para así corroborar la hipótesis de esta entidad HB. Como ya se dijo inicialmente, el análisis de las reformas que inciden en la gratuidad (HB) para esta entidad se enfoca en el proceso y la aprobación de la LOES, con lo cual la principal evidencia que demuestra la validez de lo planteado en la prueba PB3 es también este instrumento de política, en cuanto a lo que señala con respecto al nuevo funcionamiento del sistema en materia de gratuidad de la educación superior. A continuación, se presenta el principal articulado en la materia:

Art. 23.- Garantía del financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. - [...] el Estado garantiza el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, el que constará obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado que se aprueba cada año.

Art. 24.- Distribución de los recursos. - Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y particulares que reciban rentas y asignaciones del Estado, se distribuirán con base a criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:

- a) Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;
- b) Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;

- c) Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;
- d) Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;
- e) Eficiencia terminal; y,
- f) Eficiencia administrativa.

Art. 20.- Del Patrimonio y Financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior. - En ejercicio de la autonomía responsable, el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior estará constituido por [...] d) Las asignaciones que corresponden a la gratuidad para las instituciones públicas [...] (Ley Orgánica de Educación Superior 2010).

Todos los parámetros referidos en el artículo 24 señalaban que tenían que anclarse a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a un sistema de incentivos orientados tanto a la población estudiantil (en cuanto criterios de excelencia académica), como a la planta de docentes e investigadores. Finalmente, se estableció que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), elaboraría un informe para la aprobación de una *fórmula de distribución de los recursos*, en el seno del Consejo de Educación Superior (CES).

Las críticas principales iban en la línea de las compensaciones complementarias, como lo señalaban algunas autoridades de IES públicas:

[...] el problema, opina, no es la gratuidad, sino que los estudiantes que vienen de provincias necesitan alimentación y vivienda. En eso está de acuerdo Carlos Torres, representante estudiantil de la Universidad Central. Para él, “el Estado debería invertir en residencias para los mejores estudiantes” [...] (“La nueva ley regulará la gratuidad”. *El Comercio*, 21 de septiembre de 2010. <https://www.elcomercio.com/tendencias/nueva-ley-regulara-gratuidad.html>).

Con base en la evidencia presentada, se corrobora la validez de la prueba PB3 con relación al instrumento financiero, con lo cual su valor final es positivo.

Finalmente, en lo que se refiere al instrumento de organización. De ser cierta la hipótesis HB, se espera hallar evidencia que sustente la prueba PB4, planteada en términos de reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el sistema de educación superior ecuatoriano (PB4).

La aprobación definitiva de la LOES y su publicación oficial reorganizaron el sistema institucional de la educación superior, primeramente, delimitando las instituciones que pertenecen al sistema, así:

- a) Las universidades, escuelas politécnicas públicas y particulares, debidamente evaluadas y acreditadas, conforme la presente Ley; y,
- b) Los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados, conforme la presente Ley (Art.14. Ley Orgánica de Educación Superior 2010)..

Adicionalmente, se señala que “los Organismos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior son: a) El Consejo de Educación Superior (CES); y, b) El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)” (Art. 15. Ley Orgánica de Educación Superior 2010). Y, con fines de coordinación del sistema de educación superior con la función ejecutiva, se creó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), a cargo además de garantizar el efectivo cumplimiento de la gratuidad en la educación superior.

Tal como se ha citado anteriormente respecto al papel articulador y central adquirido por la planificación, la LOES de alguna manera institucionaliza lo dicho, al incluir a la SENPLADES como una agencia adicional del poder ejecutivo, a cargo del análisis técnico para la creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas, pues sería la responsable de emitir los respectivos informes de pertinencia al Consejo de Educación Superior (CES) (Zabala-Peñañiel 2015, 49).

Resulta oportuno puntualizar que las funciones conferidas al CES y CEAACES en la nueva LOES, no difieren de forma importante con respecto a sus antecesores (CONESUP y CONEA). Esto, sin embargo, no ocurre con la conformación de los consejos que signan mayor protagonismo y cuota de participación al poder ejecutivo, como se observa en la tabla 5.7 que compara la LOES 2000 *versus* la Ley de 2010.

Tabla 5.7. Composición de los Consejos de Regulación al Sistema, con legislaciones 2000 y 2010

LOES 2000	LOES 2010
a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas. b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas. c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares. d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos.	a) <i>Cuatro representantes del Ejecutivo</i> que serán: el secretario nacional de SENESCYT; el secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación o su delegado; el ministro que dirija el sistema educativo nacional o su delegado; el ministro que dirija la política de producción o su delegado.
e) <i>Dos representantes por el sector público</i> (el ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o su delegado o alterno.	b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. Estos integrantes deberán cumplir los mismos requisitos necesarios para ser rector universitario o politécnico; y,
f) Un representante por el sector privado, que debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico.	c) un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz.
El <i>presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno</i> , que debía ser un exrector universitario o un académico de prestigio.	El <i>presidente del Consejo será elegido de entre sus miembros</i> , por la mayoría de sus integrantes con derecho a voto. El presidente del Consejo tendrá voto dirimente.

Fuente: Ley Orgánica de Educación Superior 2000 y Ley Orgánica de Educación Superior 2010.

Además, la nueva LOES creó los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior, “órganos de consulta regional de la SENESCYT, de articulación con el trabajo desconcentrado de la Función Ejecutiva y de coordinación territorial con los actores de la educación superior que trabajen a escala regional y de los gobiernos regionales autónomos” (Art. 194. Ley Orgánica de Educación Superior 2010). Estos en la práctica no llegaron a tener mayor trascendencia.

Cabe agregar que con la publicación oficial de la LOES 2010 entró en vigencia el Régimen de Transición previsto en la ley, que planteaba el cumplimiento de varias acciones, entre ellas: otorgaba un plazo de sesenta días para que el Consejo Nacional Electoral se encargara de convocar a concurso público de méritos y oposición para la designación de los miembros

académicos y estudiantiles que integrarán el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

Además, tomó forma la polémica principal entre los actores del sistema, al disponer el cese de las autoridades (presidente, vocales y secretario) del CONESUP; lo propio con el presidente y secretario del CONEA. Con relación al CES, el mismo Régimen de Transición estableció como plazo máximo quince días contados desde la publicación de la LOES, para que la autoridad máxima de la SENESCYT, convocara a los rectores de las universidades públicas de Categoría A, retomando el informe del CONEA, para designar a seis académicos que cumplieran con los mismos requisitos exigidos por la ley, con el objetivo de integrar de manera temporal el Consejo de Educación Superior provisional, con la finalidad de que este desempeñara exclusivamente labores de certificación de documentos.

En el orden de las ideas presentadas, los académicos designados en forma provisional y los vocales nombrados por el ejecutivo debían ser convocados por la SENESCYT en un plazo máximo de treinta días a partir de la vigencia de la LOES para iniciar sus labores.

Por otra parte, con respecto al CONEA, cabe destacar que el Régimen de Transición dispuso la permanencia en sus cargos de los vocales hasta la integración definitiva del CEAACES. Estos vocales debían designar un presidente temporal, y sus funciones se limitaron a tareas administrativas; sin ningún tipo de autoridad para evaluar, certificar, ni acreditar a instituciones, carreras y/o programas. Esto denota el resultado de una clara confrontación entre el ejecutivo y las entidades del sistema, y de estas con el CONESUP especialmente.

A decir de Marcelo Calderón, exsecretario general del CES, quien además estuvo de cerca en el proceso desde el desarrollo de la ANC de Montecristi: “Por un lado, la pugna entre el gobierno y el CONESUP se convirtió en una disputa por quién tenía la legitimidad de los Rectores, que fueron los actores fundamentales en este punto, ya que ni los docentes ni las agremiaciones estudiantiles en el Ecuador cuentan con un fuerte espíritu de cuerpo”.³⁴ Asimismo, René Ramírez, exsecretario nacional de SENESCYT,³⁵ planteó: “[...] existía una mirada muy corporativa, [...] los organismos del sistema de educación superior estaban

³⁴ Marcelo Calderón, entrevista con la autora, octubre de 2017.

³⁵ Secretario Nacional de SENESCYT 2011-2017. Presidente Consejo de Educación Superior 2012-2017.

integrados por actores que no buscaban una regulación porque tarde o temprano eso les iba a afectar a ellos mismos”.³⁶

En contraposición, Arturo Villavicencio, expresidente del CONEA, puntualiza:

[...] es el Ejecutivo el que controla todo el sistema de educación superior, eso me pareció fatal, [...] más aún, el secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación al mismo tiempo fue presidente del CES, lo cual produjo un debilitamiento institucional de todo el sistema de educación superior, cuyas repercusiones las vivimos hasta ahora.³⁷

El resultado de esta nueva institucionalidad ha producido cierto nivel de “confusión [...] los propios rectores de universidades no tienen claro el campo de acción del CES, CEAACES y SENESCYT. Únicamente hablan de la SENESCYT porque saben que es la que toma las decisiones de todas las demás instituciones”.³⁸ Más allá de la conflictividad surgida en el proceso, que será retomada en la siguiente entidad, la prueba trabajada para el instrumento de organización PB4 se sustenta a la luz de la evidencia presentada, con lo cual su valor probatorio es positivo y se gana confianza en la validez de la hipótesis HB.

5.2.1.4. 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 sobre el proceso de diseño de políticas ha sido directa, como se ha visto, no necesariamente han agregado sus preferencias políticas, dado que estas son tan diversas que han limitado o inclusive imposibilitado la cooperación política, y han aumentado considerablemente el costo de adoptar nuevas políticas (Tsebelis 2002). Esto 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, operan de acuerdo con reglas preexistentes, a la vez que dependen de estas para su existencia y funcionamiento continuos. En ese propósito, “existen” en la medida en

³⁶ René Ramírez Calderón, entrevista con la autora, octubre de 2018.

³⁷ Arturo Villavicencio, entrevista con la autora, octubre de 2017.

³⁸ Pablo Ospina (catedrático Universidad Andina Simón Bolívar), entrevista con la autora, octubre de 2017.

que coordinan sus elecciones dentro de un marco de referencia constituido por reglas institucionales.

Significa entonces que es necesario indagar las características de la dinámica de interacción entre actores-instituciones, que determinó un curso de acción concreto de la política de gratuidad ecuatoriana (Mahoney y Thelen 2010; Lowndes y Roberts 2013; Peters 2017). A los efectos de ello, la evidencia que se ha recopilado se divide en dos momentos trascendentales del proceso de reformas a la política de educación superior. El primero será abordado desde el debate de la LOES en el espacio del legislativo, el posterior veto presidencial y la aprobación.

El segundo momento se enfoca en las implicaciones de la gratuidad y el acceso regulado. Todo ello considerando que los acuerdos intertemporales dependen, hasta cierto punto, del entorno institucional específico y de la capacidad de respuesta a restricciones y oportunidades como producto de las interacciones, lo que puede diferir de acuerdo a percepciones y preferencias intrínsecas (Scharpf 1997).

Con relación al instrumento de información, si es cierto que los actores de veto establecen acuerdos en torno a la implementación de la gratuidad (HC) (ver tabla 5. 8), se debería encontrar evidencia sobre pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre el funcionamiento de gratuidad (PC1).

En líneas generales, el proceso de construcción de la ley tuvo cuidado de aspectos técnicos y políticos, al contar con conocimiento experto que informara la política, a saber, en lo técnico: “[...] consultores internacionales, técnicos de alto nivel, expositores internacionales; [el aspecto político desarrollado] con la organización de varios talleres y eventos relacionados de amplia difusión, actores clave invitados a debate, y las ideas expuestas en la arena pública” (Rosales 2015, 70).

Sin embargo, con la gran cantidad de actores, cuya representación fue débil en términos del intercambio político no institucionalizado, complejizó el escenario, fundamentalmente debido a que “los actores clave no tienen necesariamente horizontes temporales de largo plazo, y especialmente no existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas: justicia independiente, burocracia fuerte y competente [...]” (Rosales 2015, 74).

Tabla 5.8. Intercambio político (C)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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-CEAACES-2012 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 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 a la LOES. Decreto Ejecutivo 865 publicado en el Registro Oficial Suplemento 526 de 02 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 08 de julio de 2014; y, reformado mediante Resolución RPC-SO-34-No.378-2014 publicada en la Gaceta Oficial del CES el 03 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 co financiadas	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 oferta pública para garantizar gratuidad vs Contracción oferta privada. Programas de incentivos complementarios a la gratuidad	Leyes de creación IES. 2013 Informe de Gestión 2015. SENESCYT	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Producto de ello, las controversias apuntaron inclusive a la forma en la que se desarrollaron los procesos de socialización, señalando que no existió un método claro para incluir las opiniones de los participantes y así generar agregación de intereses, con el objetivo de que fueran asumidos también en el texto final de la propuesta. A ello se suma el inminente cese de funciones de los dos consejos que históricamente rigieron el sistema de educación superior (CONEA y CONESUP), lo cual generó fuertes niveles de confrontación, con lo que parecía más difícil alcanzar acuerdos y mucho menos alcanzar la cooperación.

En la dinámica de discusión dentro de la comisión que trataba la unificación de las propuestas para consolidar un proyecto de ley más o menos consensuado, el intento del oficialismo por señalar a la minoría de oposición como la responsable de obstaculizar el proceso fue permanente. A su vez, ya en la sesión de votación, las críticas de la oposición apuntaban a señalar que “ciertos integrantes de Alianza País tomaron medidas para asegurar su aprobación

(de la ley), aunque éstas sean ilegales” (Informe sobre el veto presidencial). Además, seguían existiendo temas sin consenso, como se ve en la tabla 5.9.

Tabla 5.9. Resumen de los principales disensos al proyecto de Ley oficialista (2)

Tema	Detalle
Relativo a los Consejos	<p>a. El CES debe contar con representación de las IES públicas. Los académicos designados mediante concurso, no son representantes de las universidades</p> <p>b. El CEAACES debe integrarse con ciudadanos idóneos de elevada formación académica, sin vinculación con el ejecutivo ni con las universidades.</p> <p>c. Atribuciones conferidas al CES rompen el espíritu constitucional de la autonomía académica, administrativa y orgánica de la universidad. Impone sanciones a las máximas autoridades de las IES.</p>
IES	<p>a. Creación de nuevas universidades: es necesario robustecer a las universidades existentes y no improvisar creando nuevas.</p>
Cogobierno	<p>a. No deben participar los estudiantes de primer año, su voto introduce un componente netamente político, que se debe evitar.</p> <p>b. Dejar constancia que los gremios no son parte del cogobierno.</p>
Autoridades IES	<p>a. Todas las autoridades académicas deben ser escogidas mediante votación universal.</p> <p>b. Es imperativo endurecer requisitos para candidatos a rectores y vicerrectores.</p>
Secretaría del Ejecutivo	<p>c. La SENESCYT es inconstitucional y no puede ejercer la rectoría de la educación en los niveles tercero y cuarto.</p>

Fuente: “Intervención del señor Edgar Samaniego, rector de la Universidad Central del Ecuador”, 1ro. de julio 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=hARQgv2RPh0&feature=youtu.be>.

A pesar de ello, ya en el segundo debate llevado a cabo en el pleno, el presidente de la Comisión, Raúl Abad, señaló que existía finalmente un (frágil) acuerdo con los principales representantes opuestos al proyecto de ley: Gustavo Vega (CONESUP), Enrique Ayala (Universidad Andina Simón Bolívar-UASB) y Yolanda Albán (Asociación de Institutos Técnicos y Tecnológicos). Posteriormente, como ya se mencionó en la sección anterior, la LOES fue aprobada el 4 de agosto de 2010 y enviada al ejecutivo, el que luego de aproximadamente un mes la vetó parcialmente, lo que causó de nuevo controversia y distanciamiento entre los actores y los acuerdos principales alcanzados.

Con respecto a la igualdad de oportunidades, el veto presidencial planteó que las IES públicas y las privadas tuvieran el mismo porcentaje para el otorgamiento de becas y ayudas económicas, a pesar de que el documento aprobado, como ya se observó, planteaba porcentajes diferenciados según IES pública o privada. Asimismo, se restablecieron las atribuciones para la entidad del ejecutivo, la SENESCYT, que hacían parte del proyecto oficialista original, desechando de esta forma lo aprobado en el pleno de la Asamblea Nacional.

Ante la situación planteada, el pleno de la Asamblea Nacional intentó resolver el veto parcial sin éxito. Los asambleístas de oposición en rechazo al texto buscaron dejar sin quórum al pleno, y con este fallido intento la normativa se aprobó por el Ministerio de la Ley, dejando en evidencia dos elementos importantes para comprender la dinámica de interacción de los actores del sistema y los arreglos institucionales. Por un lado, la profunda desarticulación de la oposición, así como la característica de gobierno, jerárquico burocrático instaurada por el Ejecutivo, a fin de alcanzar la adaptación de sus intereses particulares.

Las principales reacciones señalaron “[...] Los cambios impuestos no se generaron dentro de los linderos del primer debate, es evidente que hubo un pacto deshonesto primero, acercamiento y luego traición” (Gustavo Vega en Rosales 2015, 68). Además, los recogidos en la opinión pública. En general sobre la LOES:

La promulgación de la ley en el Registro Oficial no será más que una pírrica victoria para el Gobierno. En primer término, la relación Asamblea-Ejecutivo quedó estropeada para siempre y será muy difícil recuperar algo de confianza que asegure una mínima interacción. En segundo lugar, la credibilidad de la Asamblea ha terminado por los suelos y será casi imposible reconstruirla [...]. Las acciones universitarias tendrán un efecto demostrativo y animarán a muchos ciudadanos a defender los derechos y las libertades (Carlos Larreátegui: “Victoria pírrica”. *El Comercio*, 29 de agosto de 2010. <https://www.elcomercio.com/opinion/victoria-pirrica.html>).

En particular en relación con la gratuidad, el profesor Iván Carvajal para *El Comercio* manifestaba que:

[...] El Gobierno de la revolución ciudadana no ha ofrecido una propuesta estratégica para la educación [...]. Salvo la gratuidad en la universidad pública, no hay novedad [...]. La

inequidad no está en el ingreso a las universidades sino al inicio del sistema educativo, pues los sectores más pobres son excluidos muy pronto de la escuela o no tienen acceso a una buena educación [...]. El proyecto de la Senplades parte de discutibles prejuicios. Pretende una subordinación del sistema al Ejecutivo y no la “articulación”, como dice la Constitución [...]. (“La nueva ley regulará la gratuidad”. *El Comercio*, 21 de septiembre de 2010. <https://www.elcomercio.com/tendencias/nueva-ley-regulara-gratuidad.html>).

Esta coyuntura marcó un distanciamiento con un sector de los actores universitarios, como los rectores y académicos de IES públicas y privadas, por ejemplo, la UASB. De cierta manera, el papel que desempeñaron posteriormente los incentivos, en clave de presupuesto para las IES –estabilidad docente, gratuidad en el acceso– ayudó a mantener un clima de relativa y aparente estabilidad mientras se reestructuraba el sistema.³⁹

Sin embargo, volvieron a existir desencuentros luego de que se publicaran los resultados de la nueva evaluación universitaria que fue producto de lo establecido en la LOES 2010. En ese sentido, la Disposición Transitoria tercera señaló:

En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley. Mientras se cumple este plazo, dichas universidades y escuelas politécnicas no podrán ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el CEAACES en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes de creación de estas Universidades y Escuelas Politécnicas. Se garantizan los derechos de los estudiantes de estas Universidades y Escuelas Politécnicas para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones. Para el efecto, el CES elaborará, coordinará y supervisará la ejecución de un Plan de contingencia (Ley Orgánica de Educación Superior 2010).

³⁹ Disposición General Décima Primera. El Estado promoverá un Proyecto de Excelencia, a través del otorgamiento de estímulos financieros a las universidades y escuelas politécnicas que los organicen. Para acceder a los estímulos financieros, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares deberán planificar programas de calidad académica, con docentes y alumnos a tiempo completo, equipamiento adecuado, y además inscribirse dentro de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley Orgánica de Educación Superior 2010).

Luego de transcurrido el periodo de la nueva evaluación a las veintiséis IES en categoría “E” según el Informe del CONEA (2009), el nuevo organismo a cargo de este proceso, el CEAACES,⁴⁰ anunció oficialmente, el día 12 de abril de 2012, que catorce universidades serían suspendidas definitivamente, y tal proceso de cierre tendría una duración de un año, mientras los estudiantes de último año terminarían su carrera. Para el resto de los semestres, el CES aplicaría un plan de contingencia.

A pesar de que cuando inició el proceso en el contexto del Mandato 14, este contó con un amplio respaldo de los actores del sistema, en el momento de los resultados y el consecuente cierre de IES, la opinión pública señalaba:

Aunque la intervención del Estado en algunas universidades de baja calidad era absolutamente necesario, [sic] los resultados del plan de cierre y contingencia aplicado a 14 instituciones revelan altas dosis de improvisación. Los operativos de seguridad y los despliegues policiales tipo “comando” demostraron que por encima del drama humano de estudiantes y familias se pretendía lograr un golpe de efecto mediático y político. Miles de estudiantes han sido olvidados y hoy enfrentan el espectro de la exclusión definitiva (“¿Coerción o colaboración?”. *El Comercio*, 1ro. de agosto 2012. <https://www.elcomercio.com/opinion/coercion-o-colaboracion.html>).

Asimismo, Arturo Villavicencio, advierte:

[...] de la evaluación que yo hice, unas dieciocho a veinte universidades tenían que desaparecer, pero vinieron muchas presiones políticas, ¿Cómo desaparecer la Universidad Estatal Península de Santa Elena o la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, que fueron ampliamente cuestionadas?, pues significaba perder votos en esas provincias.⁴¹

Por otro lado, se puntualizaba que el proceso “Para algunos padres de familia es una atrocidad. Para los detractores del régimen es un daño moral. Y para la mayoría de ciudadanos es un acierto” (“Cierre de universidades”. *El Mercurio*, 12 de abril de 2012). En la misma línea, el presidente Correa, afirmaba que “El cierre de universidades es de las cosas

⁴⁰ 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 en cumplimiento del Mandato 14” y su Reforma.

⁴¹ Arturo Villavicencio, entrevista con la autora, octubre de 2017.

más importantes que ha hecho la revolución. Si antes los gobiernos luchaban con todas sus fuerzas por salvar banqueros, nosotros lucharemos por salvar la educación” (Rafael Correa: “Enlace ciudadano”, no. 363. 1ro. de marzo de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=zHV6khPJ4yc>).

Otro momento que marcó tensión en la interacción entre los actores y los arreglos institucionales recientemente implementados, fue la creación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNA) con la consecuente aplicación del examen nacional para la educación superior (ENES). Iniciado en 2012, se caracterizó por generar resistencias, esta vez, sobretodo, en los académicos y estudiantes, quienes cuestionaron la lógica *meritocrática* y su aparente reproducción de desigualdades, lo que ahondaría aún más la brecha entre quienes acceden a la universidad pública, con base en el quintil de pertenencia. Sin embargo, esta data, en términos de desempeño (relación objetivo-resultado), se analizará en la sección siguiente.

Interesa evidenciar la controversia surgida a partir de la aplicación del ENES en relación con lo que algunos autores han denominado la “guerra de datos” (Cabrera 2015). Por un lado, el gobierno sustentaba permanentemente los supuestos avances en materia de acceso a la educación superior luego de implementada la gratuidad y regulado el acceso, aunque la información no se encontraba disponible al público, a pesar de que la LOES 2010 creó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior Ecuatoriana (SNIESE). Se corrobora lo dicho al revisar un extracto del “Manifiesto ENES” respaldado por un centenar de académicos, docentes y estudiantes:

[...] el Gobierno se niega a poner a disposición de la sociedad las bases de datos del ENES, como debería hacerse con información producida con dineros públicos. Esto es una grave limitante para la investigación y el debate públicos que ameritaría el diseño y la aplicación de esta prueba. La falta de esta información, que el régimen maneja con reserva, hace imposible, en criterio del Grupo, determinar si realmente se está superando la discriminación sobre grupos tradicionalmente excluidos de nuestro país (Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad).⁴²

⁴² Ver: <https://universidadsociedadec.wordpress.com/2016/01/07/el-enes-entre-la-opacidad-y-la-incertidumbre/> Consultado en marzo de 2018.

Conforme a lo revisado, son varios los momentos de la política en los cuales los actores se disputan la hegemonía de sentido sobre el problema. Con esto, el conflicto termina afectando la capacidad del sistema de política, pero también del sistema político, para lograr resultados satisfactorios en clave de acuerdos. Es evidente entonces, que, al alto nivel de conflictividad del sistema, subyace probablemente un diseño institucional incidente en la efectividad para resolver los problemas de los procesos de políticas, puesto que las reglas determinadas por la constitución de los actores y sus capacidades institucionales no resultan efectivas para la cooperación. Por tanto, de la evidencia recabada se considera que la prueba PC1 cuenta con validez suficiente como para ganar confianza en la hipótesis HC, con lo cual su resultado es positivo.

La prueba PC2, construida a partir del instrumento de autoridad, de ser cierta la hipótesis HC, plantea explorar evidencia que demuestre el desarrollo de propuestas normativas para viabilizar la implementación formal de la gratuidad. En ese sentido, la evidencia recabada que se presenta a continuación se enfoca en dos instrumentos normativos generados para implementar la gratuidad y regular el acceso.

En ese propósito, el Reglamento General a la LOES, publicado en septiembre 2011, plantea:

Art. 3.- Del sistema de nivelación y admisión. -La SENESCYT, implementará el Sistema de Nivelación y Admisión para el ingreso a las instituciones de educación superior públicas. El Sistema de Nivelación y Admisión tendrá dos componentes. El de admisión tendrá el carácter de permanente y establecerá un sistema nacional unificado de inscripciones, evaluación y asignación de cupos en función al mérito de cada estudiante. El componente de nivelación tomará en cuenta la heterogeneidad en la formación del bachillerato y/o las características de las carreras universitarias

Art. 4.- De los requisitos para el ingreso a las instituciones del sistema de educación superior. - Las instituciones de educación superior particulares podrán establecer, en sus respectivos estatutos, requisitos adicionales a los determinados en la ley para el ingreso de sus estudiantes, observando los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. La SENESCYT observará que se cumplan los principios de igualdad de oportunidad, mérito y capacidad.

Disposición General Tercera. La SENESCYT notificará al Ministerio de Finanzas las asignaciones y rentas que, por concepto de FOPEDEUPO [Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico] y compensación de la gratuidad, tuvieran derecho las universidades y escuelas politécnicas conforme a la Ley, el presente reglamento y el

respectivo reglamento que para el efecto expida la SENESCYT (Reglamento General Ley Orgánica de Educación Superior 2011).

Por otra parte, se encuentra el Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública, que centralmente buscó establecer procedimientos para el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, en todas las modalidades de estudio. Se resalta de este instrumento la aplicación de criterios para establecer los beneficiarios del derecho a la gratuidad. Así:

Artículo 9.- [...] Para ser beneficiarios de la gratuidad de la educación superior pública, los estudiantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Ser estudiante regular de la institución de educación superior, de acuerdo a lo establecido en este Reglamento.
- 2) Cursar por primera vez una carrera financiada por el Estado, con excepción de los casos de estudiantes que cambien de carrera por una sola vez, siempre que hayan aprobado una o varias asignaturas, cursos o sus equivalentes del período académico ordinario o extraordinario de carácter obligatorio, que puedan ser homologadas de acuerdo a las normas establecidas en el Reglamento de Régimen Académico.
- 3) Cursar las asignaturas, cursos o sus equivalentes del período académico en el tiempo y en las condiciones ordinarias establecidas por la respectiva institución de educación superior en la carrera correspondiente (Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública).

Con base en lo referido, se corrobora la existencia de evidencia suficiente para sustentar la validez de la prueba PC2, con lo cual su valor probatorio es positivo.

En relación con la prueba PC3, de ser cierta la hipótesis de esta entidad, HC, se esperaría encontrar evidencia suficiente que confirme que existieron propuestas de manejo y/o distribución del presupuesto universitario que incidieron en la garantía a la gratuidad (PC3). De manera similar a la prueba anterior, la principal evidencia demuestra que los actores del sistema, en este caso el CES, priorizaron instrumentos de autoridad en la implementación de la gratuidad de la educación superior. Esto denota la dinámica jerárquico burocrática en la generación de insumos para la regulación e implementación de la política sectorial, como se ha venido señalando a lo largo de este caso.

Hecha la observación anterior, la evidencia central para esta prueba PC3 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, expedido por el CES mediante Resolución RPC-SE-04-No.021-2013.

Su objetivo fue establecer la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las IES, así como determinar los parámetros para su aplicación (Art. 1). No obstante, dado que el proceso de evaluación y categorización de 2015 colocó a ciertas IES en categorías diferentes a las de su última evaluación, la respuesta a este efecto inesperado de la implementación de la política de calidad fue la expedición de una “Resolución interpretativa”, que saldaba el *impasse*, indicando que se emplearían:

[...] los datos académicos y contables disponibles de las instituciones correspondientes al año fiscal anterior al año en que se realiza el cálculo. En el caso de las variaciones en el criterio de calidad, se utilizarán los datos de la última y la penúltima categorización realizada por el organismo estatal responsable de la evaluación y acreditación de la calidad (CES. “Resolución Interpretativa al Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a Favor de las IES”).

Con base en la evidencia referida, se corrobora la validez de la prueba PC3, con lo cual su valor probatorio es positivo.

Finalmente, con respecto al instrumento de organización, de ser cierta la hipótesis HC que plantea la capacidad de veto formal o informal con la que cuentan los actores, a partir de la que establecen acuerdos en torno a la implementación de la gratuidad, a nivel empírico se esperaría encontrar evidencia de propuestas que a nivel de organización institucional incidieran en la garantía a la gratuidad (PC4).

Se espera así demostrar que, en el nivel institucional-organizativo del sistema, se desarrollaron incentivos que motivaron tanto al gobierno como a los actores del sector universitario a lograr acuerdos en torno a mecanismos institucionales garantes de la gratuidad. Para sustentar lo dicho, igual que en el caso argentino, se han recopilado dos tipos de evidencia: la expansión de la oferta pública en contraste con la contracción de la oferta debido

al cierre de las catorce IES y mecanismos complementarios a la gratuidad, tales como ayudas financieras, becas y subvenciones.

En términos de expansión, en el año 2013 se crearon cuatro universidades públicas: la Universidad Nacional de Educación, la Universidad Regional Amazónica, la Universidad de las Artes y una universidad de investigación de tecnología experimental Yachay. Esto implicó un aumento de la oferta con criterio territorial, puesto que todas estas nuevas universidades públicas se repartieron en diferentes lugares por fuera de la capital. En ese sentido, la tabla 5.10 muestra el total de universidades por tipo y categoría, sin incluir la oferta de posgrado ni de institutos técnicos.

Tabla 5.10. Número de universidades según tipo y por categoría (2016)

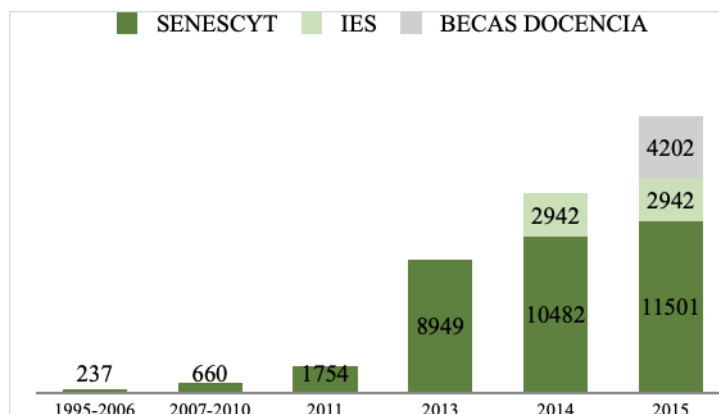
Categoría	Pública	Privada	Total por categoría
A	4	2	6
B	10	16	26
C	9	11	20
Total por tipo	23	29	52

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Este proceso de expansión de la oferta no estuvo exento de controversias, puesto que fue calificado como una pérdida de recursos del Estado, en lugar de invertirse en las instituciones que ya estaban creadas para fortalecerlas y equiparlas.

Con relación a los incentivos, en el marco de los programas impulsados (Convocatoria Abierta, Universidades de Excelencia, Cooperación Internacional Globo Común, Docentes e Investigadores), según se observa en la figura 5.4, de 2007 a diciembre 2015, SENESCYT adjudicó 11501 becas para estudios de grado y posgrado en el exterior. Adicionalmente, al interior del país, las IES públicas y privadas consignaron 2942 becas. Finalmente, el Ministerio de Educación entregó 4202 becas. En total, de manera acumulada el ejecutivo entregó 18645 becas a docentes, según la información oficial recopilada (SENESCYT 2015).

Figura 5.4. Becas adjudicadas por SENESCYT (2007-2015)



Fuente: SENESCYT 2015. Informe de rendición de cuentas.

Los modos de interacción de los actores en un marco institucional son complejos, como se ha evidenciado, y para unos ámbitos de política pueden alcanzar mayores márgenes de acuerdo y por tanto ser cooperativos o, en los casos opuestos pueden ser de tipo jerárquico (Scharpf 1997). Como se ha caracterizado, la interacción entre los actores del sistema fue más bien en la mayoría de las ocasiones de tipo jerárquico. Por lo tanto, si una buena parte de los actores ven amenazados sus intereses, presentarán más reticencia a la cooperación (Scharpf 1997; Scartascini y Tommasi 2011).

Con respecto a las motivaciones entre los actores, la tónica del gobierno de la Revolución Ciudadana fue el impulso de mejoras salariales, expansión universitaria, inversión en ciencia y tecnología. De alguna manera, esto le permitió solventar los continuos *impasses* con el sector, sin que eso significara que se establecieran acuerdos intertemporales para mantener en el tiempo la cooperación. Así, ciertas “prebendas” funcionaron como catalizadores para destrabar las controversias y avanzar con la implementación de las reformas y, claramente, con la gratuidad y el acceso regulado. Entonces, los espacios de cooperación y establecimiento de acuerdos se canalizaron más bien en espacios informales de la política. Con relación a lo referido, la evidencia es suficiente para demostrar la validez de esta prueba PC4, con lo cual el valor probatorio es positivo.

5.2.1.5. Institucionalización de la política de gratuidad. Resultado (R) del mecanismo causal

Con el objetivo de explicar el resultado de política, en términos de la institucionalización de la gratuidad de la educación superior pública, primeramente, se describirá brevemente el

contexto del último periodo de mandato de la Revolución Ciudadana (2013-2017). En ese sentido, a nivel económico, a tono con lo ocurrido en toda la región, el Ecuador atravesó la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar con el consecuente encarecimiento de las exportaciones, en relación con los países vecinos. Principalmente estos factores colocaron en una situación de mayor vulnerabilidad económica al país, que luego de algunos años de crecimiento importante y sostenido del PIB,⁴³ que para el 2015 registró apenas un ligero aumento de 0,3% (CEPAL 2016). Ya en el segundo trimestre de 2016, hubo relativa recuperación, con 0,6% de crecimiento.

A ello se suma el terremoto acontecido en abril de 2016, que implicó medidas las cuales, por un lado, tenían componente de progresividad, como los aportes salariales progresivos, el impuesto único al patrimonio, y la contribución especial a las utilidades. Por otra parte, otro grupo de medidas asumidas implicaron el incremento temporal del impuesto al valor agregado (IVA) en un 2% (al 14%), y la venta de activos del Estado. El objetivo central fue facilitar la liquidez, que en la coyuntura de entonces se volvió imprescindible.

Por otra parte, en el ámbito legislativo los resultados alcanzados fueron favorables al gobierno, en el mismo periodo en el que se reeligió el presidente Correa (2013), con alrededor del 55% de los votos. La Asamblea Nacional se renovó, y el oficialismo obtuvo 100 de los 137 escaños posibles; seguido por el Movimiento Creando Oportunidades (CREO) con diez representantes. El panorama en clave de gobernabilidad, continuidad y consolidación del proyecto de gobierno y su orientación en materia de política social fue favorable. Para algunos analistas,⁴⁴ muchos de los factores que han determinado el éxito electoral del proyecto de la Revolución Ciudadana a su vez representan un desafío para el fortalecimiento democrático del Ecuador.

En este estudio se rescatan tres elementos de la coyuntura política que más fuertemente aportaron a la continuidad de políticas de corte redistributivo, entre las que se ubican indirectamente la educación superior y su gratuidad. Estos elementos son: la estabilidad

⁴³ En promedio, el crecimiento anual del Ecuador desde 2007 fue de 3,86%. El mejor año fue el 2011, cuando alcanzó el 7,9%.

⁴⁴ A decir de Freidenberg 2013, los factores se resumen en: a. La gestión anterior de los gobiernos de Correa y su gobierno (voto retrospectivo); b. alta valoración del presidente y de su gestión ante los ciudadanos; c. la estabilidad económica y el éxito de las reformas ante la ciudadanía; d. La bonanza petrolera y las políticas sociales redistributivas (el clientelismo rentista); e. la ausencia de la una oposición que sea percibida como alternativa al proyecto de revolución ciudadana; f. El discurso de inclusión del presidente.

económica de todo su periodo, la concepción en la ciudadanía de que las reformas implementadas han sido exitosas y, finalmente, la ausencia o desarticulada oposición que no lograba posicionarse como una alternativa al proyecto político de Correa (Freidenberg 2013).

De manera particular, la dinámica establecida a nivel del sistema político institucional en el sector de la educación superior, sin duda ha generado un modo de interacción con singularidades propias, como ya se ha revisado en otras secciones. En efecto, al igual que en el caso argentino, la “centralidad –casi– fundacional” de la autonomía (Chiroleu 2016) articuló las disputas principales y determinó la interacción de los actores del sistema con el Estado, si bien se reconoce que acortó “los márgenes de los hacedores de políticas sometiéndolas a una negociación, muchas veces compleja con un conjunto de actores universitarios reticentes a los cambios [...]” (Chiroleu 2016, 120). De todas formas, contrario al caso argentino, en el Ecuador el Estado asumió en el periodo analizado el “control” y el monopolio interpretativo del problema y las soluciones requeridas.

Con relación al entorno de políticas, se ubica un elemento central que estableció un marco de incentivos para la cooperación al interior del sistema: el nuevo régimen de escalafón y carrera docente, que reguló dedicación, estabilidad, remuneración, estímulos, jubilación, entre otros aspectos. En ese sentido, en el cual los actores encuentran reglas institucionales dentro de entornos políticos específicos, tales reglas configuran los comportamientos, aunque están sujetas a desafíos y cambios bajo condiciones particulares (Scharpf 1997; Lowndes y Roberts 2013). En efecto, posterior a la publicación del referido reglamento, algunos sectores⁴⁵ presentaron un manifiesto en la Asamblea Nacional, que señalaba que “la Constitución garantiza la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas; sin embargo, consideramos que el nuevo reglamento violenta esta autonomía”.⁴⁶

Ahora bien, la hipótesis planteada para la entidad R establece que 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 (HR) (ver tabla 5.11). Vale aclarar que el desempeño se

⁴⁵ Asociaciones de trabajadores, estudiantes y profesores de la Politécnica Nacional, de la Universidad Central y de la Federación de Estudiantes. (Ver: <https://www.eluniverso.com/2012/10/25/1/1355/movilizaciones-pedir-reformas-loes.html>).

⁴⁶ “Movilizaciones para pedir reformas a Ley de Educación Superior (LOES)”. *El Universo*, 25 de octubre de 2012. <https://www.eluniverso.com/2012/10/25/1/1355/movilizaciones-pedir-reformas-loes.html>.

concibe en términos del resultado alcanzado producto de su implementación, es decir, qué tan efectiva ha sido la gratuidad reduciendo la desigualdad en el acceso.

Tabla 5.11. Institucionalización de la gratuidad (R)

HIPÓTESIS	OBSERVABLES EMPÍRICOS ESPERADOS	EVIDENCIA	FUENTE	RESULTADO TESTS
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 (HR)	Información 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 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 (SNNNA). Acuerdo Ministerial 065 publicado en el Registro Oficial 1000 de 09 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 organica de extinción de las universidades y escuelas politecnicas 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.	+
	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	+
	Sistema de educación superior opera sin cambios que trastocan la gratuidad (PR4)	Sistema institucional universitario opera garantizando gratuidad	Informes analíticos SENESCYT 2018. Informe a la Nación 2007-2017. SENPLADES.	+

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Por lo tanto, de ser cierta la hipótesis HR, a partir del instrumento de información a nivel empírico se esperaba encontrar información oficial que posicione a la educación superior pública y gratuita como uno de los principios que rigen al sistema de educación superior ecuatoriano. En efecto, la evidencia recabada se basa en una declaración oficial realizada por el presidente Correa, durante su penúltimo Informe a la Nación en 2016 (puesto que su último informe lo entregó por escrito durante el cambio de mando presidencial, en mayo 2017). Y, la segunda evidencia es el Informe a la Nación de SENESCYT periodo 2007-2017.

En su Informe de labores, llevado a cabo el 24 de mayo de 2016, en el Pleno de la Asamblea Nacional, señaló:

El Ecuador se encuentra en un profundo proceso de transformación radical de la educación superior, basada en cuatro pilares fundamentales que son la democratización, calidad, pertinencia y generación de conocimiento, para instaurar un sistema universitario de

excelencia y este a su vez, sea el generador de ciencia, tecnología e innovación. Entre las cifras más importantes se encuentran los USD. 9.445 millones dólares invertidos en materia de Educación Superior, que se evidencia en el 2,12% del Producto Interno Bruto (PIB). [Esto] ubica al Ecuador como uno de los países que más invierte en el ámbito de la educación superior en toda la región.

Por otra parte, en el “Informe a la nación”, trabajado por SENPLADES, se constata el lugar central de dos elementos fundantes de la reforma a la educación superior iniciada en 2008 con el Mandato 14: la calidad y la gratuidad. Así, se señala:

Han sido necesarias reformas legales y acciones complementarias, surgidas desde las mismas instituciones, para concretar el cambio de la política pública en la educación superior. Todas esas medidas han logrado democratizar el acceso y mejorar su calidad. Esto se refleja en un aumento de 260 000 estudiantes en la matrícula, que pasó de 443 509 a 703 806 entre 2006 y 2014. La tasa bruta de matrícula se elevó del 28% al 39%, lo cual refleja que se superó la elitización educativa propia del paradigma neoliberal (SENPLADES 2017, 149).

La evidencia aquí referida demuestra que la gratuidad y el acceso a la universidad pública se mantuvieron siempre en un lugar central de la gestión a nivel de la información oficial. Por lo tanto, el resultado de la prueba planteada PR1 es positivo.

Respecto al instrumento de autoridad, de ser cierta la hipótesis de esta entidad (HR), se esperaría encontrar evidencia que sustente la existencia de normativa sectorial que incluye a la gratuidad como un principio del sistema de educación superior (PR2). En ese sentido, la evidencia recabada demuestra la expedición de tres reglamentaciones que, entre otros aspectos, ajustan la regulación sobre el acceso, el proceso de ingreso, así como la nivelación y admisión al sistema de educación superior público (Resolución RPC-SO-22-No.414-2017).

Por otra parte, se encuentra el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), reformado a 2017, cuyo ámbito de aplicación se enfocaba principalmente en el proceso obligatorio de los aspirantes para acceder a las IES 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).

Finalmente, se constata que en el año 2016 se realizaron reformas a la LOES a través de la sanción de la Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas, suspendidas por CEAACES y, mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y el uso de recursos públicos en el sistema de educación superior.

Con base en la evidencia referida se confirma que la gratuidad de la educación superior se mantiene inclusive hasta casi finalizar el periodo de gobierno, como un objetivo a garantizar por parte del Estado, con lo cual el valor probatorio de esta es alto y la prueba PR2 es positiva.

En relación con el instrumento del financiamiento, de ser cierta HR, se esperaría encontrar evidencia que demuestre el sostenimiento o inclusive mayor dinamización en los recursos inyectados al sistema universitario PR3. En otras palabras, evidencia suficiente que corrobore la centralidad de la universidad pública en el modelo de desarrollo ecuatoriano, independientemente de la efectividad de la política para reducir desigualdades sociales, y a pesar de que las condiciones contextuales cambiaran.

En ese sentido, la evidencia recopilada (figura 5.5) señala un papel mucho más activo en la última década de análisis. En efecto, el gobierno incrementó el presupuesto para el sistema de educación superior. Este incremento, sin duda, se explica por tres factores. En primer lugar, la importancia de este nivel de educación hizo que siempre forme parte de la agenda gubernamental, particularmente a partir del nuevo modelo de desarrollo adoptado por el gobierno de la Revolución Ciudadana. En segundo lugar, la atención a la gratuidad implicó un compromiso de recursos importante, que ha sido no solo sostenido sino incrementado a lo largo del periodo analizado. Finalmente, la creación de cuatro nuevas IES públicas y el fortalecimiento de roles de los consejos CES y CEAACES explican también la evolución que se observa en la figura 5.5.

Figura 5.5. Evolución del presupuesto para el sistema de educación superior 2008-2016 (en millones de dólares)



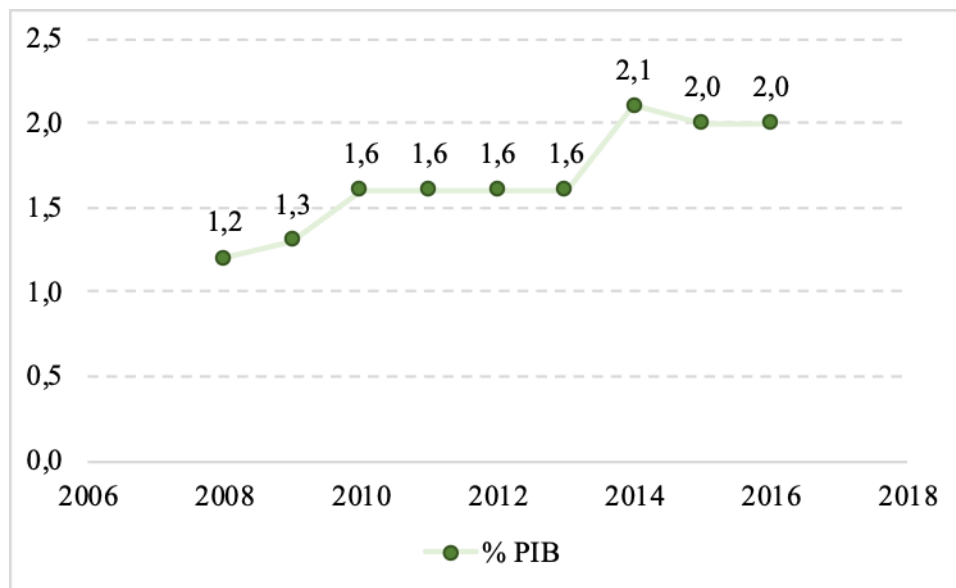
Fuente: SENESCYT 2016.

Cabe agregar que, como resultado del contexto socioeconómico antes descrito, para el año 2016 se evidencia una ligera contracción del presupuesto. Por otra parte, el porcentaje de participación de la educación superior en el PIB anual (figura 5.6) en el periodo analizado se incrementó de manera importante, alcanzando su pico más alto en el año 2014 (2.12% del PIB). Esto colocó al Ecuador como el país que más porcentaje del PIB destinaba a la educación superior de la región.

Con relación a la ejecución presupuestaria (figura 5.7), como se observa, esta ha ido en aumento. Sin embargo, en promedio, para el año 2013, del monto total ejecutado únicamente el 9% correspondía a recursos que no se destinaban al pago de personal administrativo, también conocido como gasto corriente. En ese sentido, desde una aproximación bastante general, sin tener el detalle sobre cómo se gastaron estos recursos,

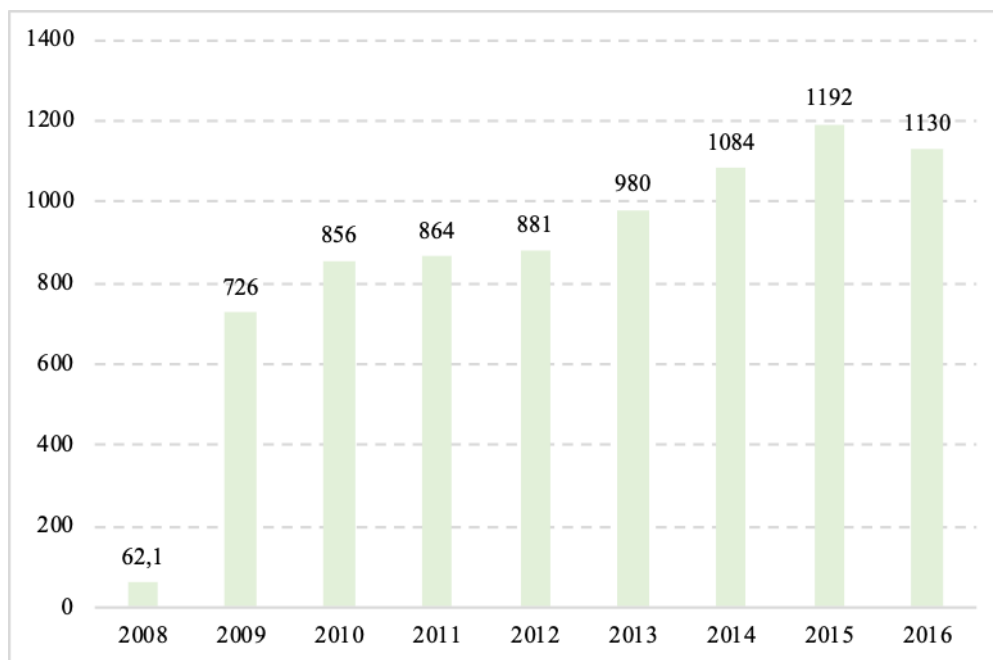
[...] supone que casi el total de los recursos que ejecutan las IES se destina al mantenimiento del personal docente y administrativo. Registrándose relativamente poca inversión en cuestiones como investigación, infraestructura y equipamiento técnico-científico, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo de la universidad ecuatoriana (Zabala-Peñañiel 2017b, 5).

Figura 5.6. Porcentaje de participación en el PIB (2008-2016)



Fuente: SENESCYT 2016.

Figura 5.7. Ejecución presupuestaria en millones de dólares (2008-2016)



Fuente: SENESCYT 2018.

En ese mismo sentido, un estudio de costo óptimo por carrera, realizado por SENESCYT en el año 2015 (Ballas 2017), señala que los recursos financieros son suficientes para garantizar la gratuidad. Queda pendiente aún el análisis de la calidad del gasto y la baja ejecución presupuestaria, lo que puede entorpecer el efectivo aprovechamiento e inversión de los recursos públicos. Además, en clave de incentivos, luego de que entrara en vigencia el

“Reglamento de escalafón docente”, según el mismo informe referido (SENESCYT 2015), en el 2014 el gasto administrativo se redujo 35%.

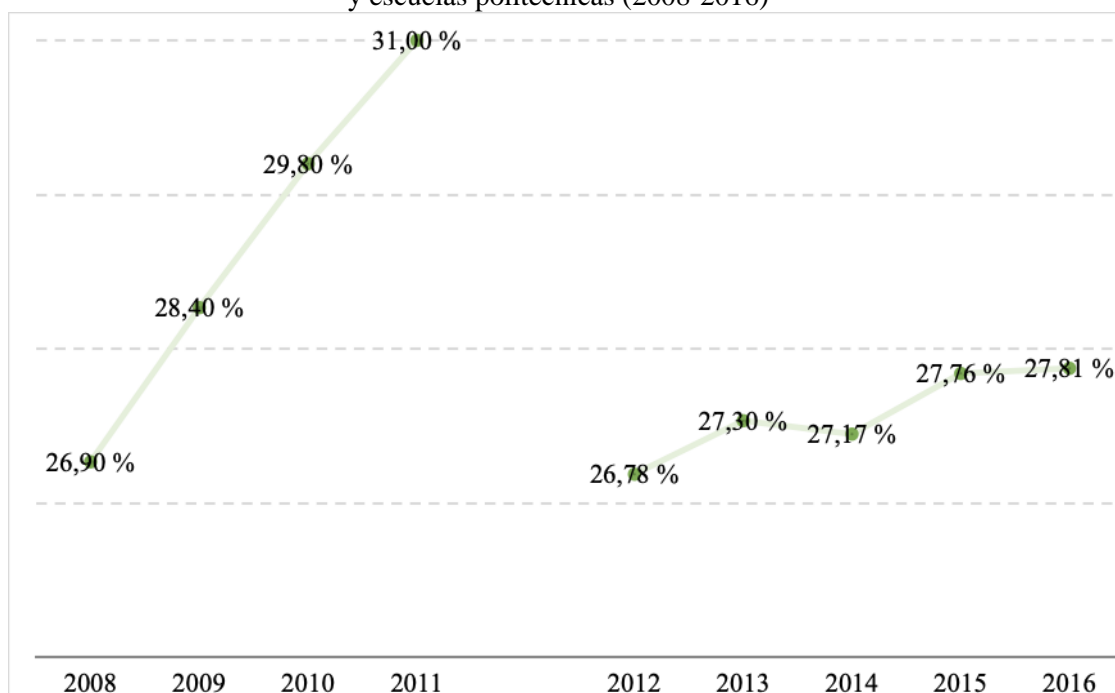
En relación con lo referido, la evidencia sustenta que el presupuesto del sistema de educación superior opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3), e inclusive se ha elevado, con lo cual la validez de la prueba es alta y su resultado es positivo.

Finalmente, con base en el instrumento de organización, si es cierta la hipótesis sobre la institucionalización (HR), se esperaría encontrar evidencia que muestre adecuadamente que el sistema de educación superior opera sin cambios que trastocuen la gratuidad (PR4).

En efecto, a la par de la ampliación de la oferta y por lo tanto la expansión del sistema con la creación de las cuatro universidades públicas, según datos oficiales, el 72% de los estudiantes que ingresan a las IES públicas corresponden a las primeras generaciones familiares que acceden a la universidad, lo que sería cuatro veces más alto del registrado en 2006 (Ramírez 2016). En ese mismo sentido, la probabilidad de que una persona con escasos recursos económicos acceda a la universidad, evolucionó del 33 al 66%.

En general, esto se corresponde con la tendencia al aumento del acceso a la educación en la región, que incluye el acceso a la educación superior. En esta última se duplicó la inscripción en la última década, lo que podría decirse que incidió en un aumento en la igualdad de oportunidades (Messina y Silva 2017; CINDA 2016). En el orden de las ideas presentadas, en la figura 5.8 se observa la evolución de la tasa bruta de matrícula, teniendo la previsión, no obstante, de que la metodología de cálculo cambió entre los años 2011 y 2012, con lo cual resulta imposible comparar ambos periodos.

Figura 5.8. Tasa bruta de matrícula en educación superior tercer nivel en universidades y escuelas politécnicas (2008-2016)⁴⁷

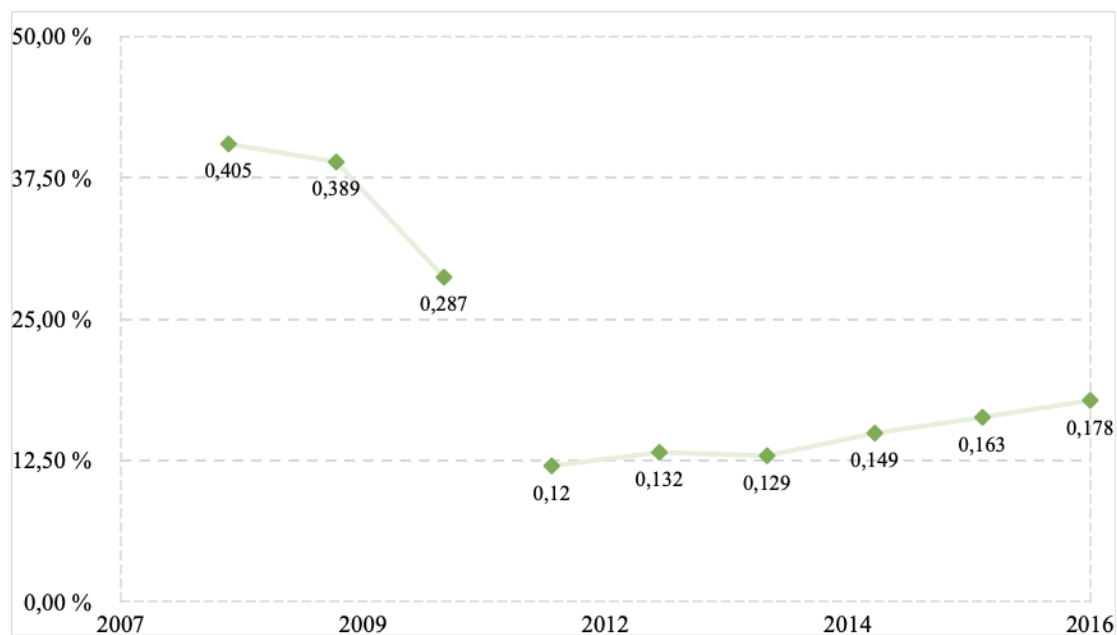


Fuente: Datos de Ponce y Carrasco 2016 y SENESCYT 2018.

Según datos oficiales de SENESCYT, la matrícula de los más pobres se duplicó en 20%, un logro atribuible a la gratuidad y a los mecanismos complementarios como becas para personas de escasos recursos (SENESCYT 2016). Ahora bien, en la figura 5.9 se presenta información lo más aproximada posible para caracterizar el perfil de quienes ingresan; esto debido a que no existen datos consolidados recientes, y los valores reportados de los datos existentes distan radicalmente en función de quien los produce. Una de las razones podría ser atribuible a la *guerra de datos* mencionada en otra sección, pero sobretodo vale puntualizar la falta de datos oficiales disponibles.

⁴⁷ En el año 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.

Figura 5.9. No acceso a la educación, por razones económicas (2008-2017)



Fuente: Datos de SENESCYT 2012 (serie 2008-2010) y SENESCYT 2018 (serie 2011-2016).

El indicador define como privados del derecho a la educación a los jóvenes entre dieciocho y veintinueve 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). Se reporta de esta manera que el nivel más bajo se registra en el año 2011, que se incrementa de manera importante hacia el 2017. Sin embargo, entre 2008 y 2010 se dio un drástico descenso, como se puede observar. En general la brecha en el acceso a nivel regional entre quintiles extremos, es de 35% (CINDA 2016, 112), a pesar de lo cual hace falta acceder a las bases de datos oficiales para poder establecer un análisis primeramente comparable y objetivo sobre el estado real del acceso a la educación superior pública, sin sesgos de ningún tipo.

Destacan los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad que, a pesar de las distorsiones propias de estos procesos, cada vez más propenden a incluir el discurso y la cultura de la calidad en las IES. Adicionalmente al cierre de las catorce universidades, como se revisó en otra sección, se cerraron también 125 institutos técnicos y tecnológicos, que a decir de la información oficial (SENESCYT 2016), no funcionaban regularmente.

Adicionalmente, un elemento importante y complementario a la política de educación superior fue el desarrollo de la Encuesta Nacional de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) 2009-2014, la cual reporta que el gasto total pasó de 1,63% al 1,88% del

PIB. En términos absolutos, en 2014 fue de 1 923 millones USD, un incremento de 905 millones USD en relación con 2009. Asimismo, para en el año 2014, en Ecuador se registró una tasa de 1,59 investigadores por cada 1000 personas de la población económicamente activa (PEA), una tasa superior al promedio de América Latina y el Caribe, que llegó a 1,30. Esto ubicó al país segundo en la región, después de Argentina. En contraste, en 2007, Ecuador se encontraba en el último lugar de los países que contaban con docentes dedicados a la investigación científica que generaban conocimiento (SENPLADES 2017, 156-158).

Un tema que se resalta a nivel de organización es la permanencia de las autoridades, lo que es una muestra de cierta estabilidad y continuidad de las líneas programáticas de la política. Sin embargo, en materia de gratuidad, a pesar de que los jóvenes podrían estar accediendo más, según lo revisado se advierte la prevalencia de una desarticulación con el sistema de educación básico y medio; pues este tiene por objetivo ampliar la cobertura y el acceso, mientras que en el sistema de educación superior predomina la calidad. Estos desencuentros se enmarcan en un contexto en el cual aún existen amplias diferencias entre la universalización de la educación básica y la matrícula en bachillerato, configurando de esta forma tales condiciones estructurales que luego impactan en el acceso a la educación superior, a lo que se agrega la restrictividad en el acceso por medio de la aplicación de la prueba ENES.

En el estudio realizado por Cabrera (2015), al revisar el perfil de las instituciones de nivel medio que obtuvieron mejor puntaje y desempeño en la prueba ENES del año 2012, casi la totalidad de estos fueron colegios privados. En contraste, la información oficial enfatiza en que “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, 27).

Independientemente de que las apreciaciones al sistema de admisión sean opuestas, como se ha visto, no se puede dejar de referir que la crítica principal a los exámenes estandarizados es que estos, no solo identifican y seleccionan a los *mejores* por su desempeño, sino que sobretodo eligen a quienes se encuentran en ventaja gracias a su condición social. Esta distorsión de los procesos de admisión los vuelve adversos o contrarios a los resultados de política que se busca con la gratuidad: la democratización del acceso mediante la efectiva reducción de las desigualdades en esta materia.

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 lo tanto, es importante una orientación del acceso hacia lo que Puyol (2001) llama “igualdad equitativa de oportunidades”, según la cual los estudiantes adquieren un mismo nivel de condiciones a partir de la asignación de mayores recursos a quienes así lo requieren. En otras palabras, por medio de una desigualdad en la distribución de los recursos. Este criterio permite que la responsabilidad del acceso no se individualice sobre el estudiante únicamente, sino que se asuma la responsabilidad de los otros actores del sistema, como las propias IES.

Finalmente, es relevante considerar la distribución de los beneficios de una política pública, sobretodo cuando compensar a los perdedores no es una tarea fácil (Franco y Scartascini 2014, 4). En efecto, esto ha sido una constante en el caso ecuatoriano, por lo que es fundamental el diseño de intervenciones que aborden los vínculos y las interacciones entre políticas, incluso aquellas políticas que no necesariamente están dentro del mismo dominio. Tales intervenciones pueden necesitar ir más allá de la coordinación convencional (Peters, 2017) o la integración de políticas (Jordan y Lenschow, 2010) para abordar los vínculos más fundamentales entre las políticas y los ámbitos de las políticas.

Con base en la evidencia mostrada para la prueba PR4, se considera que su valor probatorio permite ganar confianza en la hipótesis HR sobre la institucionalización de la gratuidad, con lo cual su valor es positivo.

Ahora bien, siguiendo la estrategia metodológica de esta investigación, en la tabla 5.12 se presenta la cuantificación de las pruebas (*hoop*)⁴⁸ trabajadas en cada entidad del mecanismo causal. Esta aplicación formal del razonamiento bayesiano evalúa numéricamente la evidencia empírica recolectada y, al igual que en el caso argentino, se calcula la confianza posterior a la luz de la evidencia recopilada $p(h|e)$, siguiendo el teorema de probabilidad de Bayes (Bennett 2006; 2015 en Fontaine 2020, 56).

⁴⁸ Cuya característica es de alta certeza ($p(e|h)$), aunque baja exclusividad ($p(e|\neg h)$) (Collier 2011).

Tabla 5.12. Formalización bayesiana de pruebas de tipo *hoop*, Ecuador

Test empíricos	Result test	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C (+) = p(h e) - p(h)	Acum.
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PD3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PD4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PA1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PA2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PA3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PA4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PB1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PB2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PB3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PB4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PC1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	
PC2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PC3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PC4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99
PR1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	

PR2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15	
PR3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06	
PR4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02	0,99

Fuente: Datos del trabajo investigativo.

Como se observa, los hallazgos en el caso ecuatoriano evidencian un valor de confianza posterior acumulado de 0.9. Como ya se había anunciado, la acumulación de pruebas –que en este protocolo de investigación se estandarizaron a cuatro por entidad (según cada instrumento de política: información, autoridad, tesoro, organización)– permiten ganar el máximo valor de confianza posterior en cada una de las hipótesis.

La naturaleza conservadora de la prueba de tipo *hoop* permite, por un lado, contar con alta certeza de que las evidencias se corresponden con las hipótesis de cada entidad del mecanismo (HD; HA; HB; HC; HR). No obstante, esta prueba brinda baja exclusividad de que la evidencia únicamente explique la hipótesis de trabajo propuesta, por lo que es importante acumularlas para mejorar la confianza posterior. En ese orden de ideas, y luego de la sección narrativa de cada parte del mecanismo con su respectiva evidencia, es posible afirmar con mayor confianza que el Ecuador a partir del año 2008 inició un proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior pública con ciertas precisiones que se detallan a continuación.

Como ya se ha señalado, tanto la calidad como la gratuidad fueron los dos pilares centrales de la reforma en el sector universitario y por supuesto los objetivos principales de política. Estos, a lo largo del periodo analizado, se han venido implementando regular y sostenidamente, aunque con ajustes a algunos instrumentos, que, en clave de implementación, es algo esperado, dado que una de las características del diseño de política es su capacidad de adaptabilidad al contexto (Peters 2018 a y b).

El proceso de institucionalización de la gratuidad que tuvo lugar en el caso ecuatoriano ha sido “formal”, debido al tipo de instrumentos privilegiados en la implementación, que fundamentalmente han sido normativos, guardando de esta forma una relación con el estilo

jerárquico burocrático de este caso. Además, en clave de actores, fueron el gobierno y sus actores quienes comandaron todo el proceso de reforma, diseño e implementación.

La implicación de lo referido, a la luz de las evidencias recolectadas, tiene que ver con la capacidad de veto de los otros actores, los que se ubican por fuera del aparato gubernamental y de la coalición de gobierno en el caso de la Asamblea Nacional. Claramente, los recursos políticos y simbólicos empleados por el Estado para comandar el proceso fueron diametralmente superiores, con lo cual su incidencia se fue debilitando conforme el proceso avanzaba.

En efecto, contrario al caso argentino, el nuevo diseño legal e institucional en el Ecuador posibilitó el dominio absoluto del gobierno sobre el sector universitario en general, y sobre la gratuidad en particular. Y consecuentemente, una cooptación de la agenda política, así como de la implementación de la política educativa. Asimismo, en el marco del diseño institucional mencionado, las agencias estatales creadas emplearon modos coercitivos de gestión de conflictos con los actores no estatales que progresivamente fueron perdiendo la capacidad de veto en el área de política.

Como se ha apuntado en el caso ecuatoriano, el proceso, ha sido producto de constantes mantenimientos institucionales y de ajustes incrementales de los medios de la política pública en cuestión que, por supuesto, reflejan las cambiantes relaciones de poder en clave de capacidad de veto de los actores estatales para el caso ecuatoriano. Pero también el proceso refleja la disputa de posición respecto de las ideas y los valores que, como contenido de la política universitaria en general y de la gratuidad en particular, se puso en discusión en espacios formales como el de la Asamblea Nacional Legislativa en los momentos más decisivos, por ejemplo, con la aprobación de la normativa sectorial (Ley Orgánica de Educación Superior 2010). Esta reflexión es consistente con lo planteado por Lowndes y Roberts (2013) en relación con el vínculo entre agencia-instituciones.

El periodo de institucionalización, a diferencia del caso argentino, ha alcanzado apenas una década, con lo cual habría que ver cómo se comporta la política en los siguientes años. No obstante, esta se ha mantenido a pesar de los cambios en la orientación ideológica del gobierno. Esto se podría explicar en correspondencia con lo planteado en la hipótesis

principal de esta investigación, debido a factores como el tipo de política (redistributiva) y su legitimidad en un espectro social más amplio.

Finalmente, es necesario desarrollar una agenda de investigación educativa seria en el Ecuador, que arroje análisis desapasionados con respecto a cómo se ha desempeñado la política en su conjunto, luego de la reforma, y en específico cómo ha evolucionado el acceso y el egreso de la población estudiantil en razón de sus condiciones socioeconómicas.

Únicamente este tipo de reflexiones permitirán propender hacia mejores diseños de políticas que, antes que revertir lo alcanzado, permitan desarrollar mecanismos según los cuales los actores del sistema sean los beneficiados, en clave de alcanzar acuerdos que permitan la agregación de intereses para facilitar así la cooperación.

Conclusiones

Como se revisó en esta investigación, el contexto internacional y los modelos de desarrollo adoptados en América Latina son insumos importantes para establecer explicaciones plausibles de lo ocurrido en la región, pero sobretodo para el análisis de los casos de estudio trabajados. En efecto, hacia 1990 la adopción e importación de modelos de desarrollo fue particularmente generalizada, cuando muchos gobiernos latinoamericanos buscaron ganar legitimidad internacional frente a instituciones financieras internacionales surgidas de una recesión provocada por la crisis de la deuda de 1982 (Murillo 2009). Con esto, el diseño de reformas económicas, sociales, legales, electorales, entre otras, estuvo fuertemente influenciado por los procesos de difusión internacional.

En efecto, la llamada tercera ola de democratización en América Latina planteó un cambio importante. Casi todos los países celebraron elecciones después de 1990, y algunos autores sugieren que los países de la región cuentan con democracias que funcionan al menos moderadamente bien, algunos con elecciones limpias y cierto grado de pluralización del poder (Brinks, Levitsky y Murillo 2019). En ese contexto y con base en la evidencia empírica, hay buenas razones para suponer que es más difícil para un gobierno cambiar de forma unilateral las reglas formales. Así, la fragmentación política supone que una reforma institucional o política requiera de concesiones con múltiples jugadores con veto (formal e informal) a cambio del resultado deseado.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, esta investigación precisamente indaga cómo en entornos de reformas políticas (D) el consenso estratégico-ideológico entre los actores con poder de veto –en el cual las ideas se comparten como adecuadas, así como el poder relativo de los actores de oposición– cristaliza en arreglos institucionales que configuran condiciones para la institucionalización de la política pública (R). Inclusive, a pesar de factores como la alternancia ideológica de los gobiernos o los resultados de política (en términos de desempeño o efectividad), el contenido o “tipo” de política (redistributiva y con réditos político-electorales) se reconoce como incentivo adicional a favor de la institucionalización.

Entrando en materia, los hallazgos del caso argentino sugieren que la centralidad de *lo público* se manifiesta en gran parte en la dinámica educativa. En los proyectos de construcción hegemónica del Estado y la nación, la educación se posicionó como un problema

de orden público, vinculándose a la tarea primordial de producir referencias simbólicas que actuaron en cierta medida como un arco de solidaridades frente al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O'Donnell 1978, 4). Según se ha revisado, el Estado fue el agente central en el proceso de conformación de la “identidad nacional”; y la escuela pública, su instrumento. A los efectos de este, el proyecto de configuración del Estado-nación se articuló a cuatro ideas clave: la obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular (Minteguiaga 2008, 90-91).

Asimismo, la Reforma de Córdoba de 1918 es un importante referente en el establecimiento de la relación sociedad-gobierno, en el que la educación pública se cimentó como una consigna histórica. Inclusive en términos discursivos ha tenido lugar la construcción de un vocabulario de derechos, ampliamente instalado y vigente en la sociedad argentina. En este propósito, muy difícilmente los actores políticos cuestionan el sentido de la gratuidad en la educación superior, pues el costo de revertirla sería demasiado alto.

Vale resaltar que los pilares de la política educativa argentina giran en torno a principios como la autonomía universitaria, la necesidad de *des-elitizar* las aulas universitarias, el cogobierno, la gratuidad y el ingreso. Con respecto a la gratuidad, con base en la evidencia recolectada, hay buenas razones para ratificar que es el “tipo” y contenido de política, en términos redistributivos y simbólicos, lo que la convierte en una política instalada. En gran medida esto es consistente con la capacidad de veto formal e informal de los actores, muy notoria en la arena educativa.

Considerando los elementos característicos del marco de diseño de política, la institucionalización de la política de gratuidad argentina ha sido producto de constantes procesos de mantenimiento institucional y ajuste incremental de sus medios, lo que, por supuesto, manifiesta las cambiantes relaciones de poder en clave de capacidad de veto de los actores. En ese mismo sentido, el proceso refleja la disputa de posición respecto de las ideas y los valores como contenido de la política universitaria, en general; y de la gratuidad, en particular. Esta última, como se ha revisado, fue motivo de discusión en espacios formales (Cámara de Diputados y Senado), por ejemplo, como cuando se discutió la normativa sectorial (Ley de Educación Superior No.24.521). Sin embargo, trascendió a otros espacios de reflexión, menos institucionalizados, pero con igual nivel de legitimidad, como las diferentes ediciones de las “Jornadas de reflexión sobre la educación superior en Argentina”, que

contaron con la participación de importantes sectores (CIN, la FUA, CONADU, entre otros). Estos hallazgos son consistentes con lo planteado por Lowndes y Roberts (2013) en relación con el vínculo agencia-instituciones.

Un dato adicional que configura la explicación sobre los incentivos para la cooperación de los actores es la regularización de la relación sindicato-gobierno en 2005, hasta el final del periodo de Cristina Fernández (2015), generada mediante una negociación colectiva permanentemente de alcance nacional (única en Latinoamérica). Esto permitió recuperar el salario en términos reales de una manera significativa, reordenar la escala salarial y equilibrarlo progresivamente. Asimismo, se sancionó la Ley del Régimen Especial de Jubilación para los docentes universitarios.

Por otra parte, en el caso ecuatoriano, la situación generalizada de desprestigio, poco control de la oferta educativa, baja calidad y desregulación de la educación superior pública, configuró los incentivos necesarios para una reforma educativa integral en el marco de la reforma política que se estableció en 2007 con el proceso de reforma constituyente. Así, los dos objetivos de política que fueron el pilar del proceso fueron la calidad y la gratuidad. A lo largo del periodo analizado, su implementación fue regular y sostenida, aunque con ajustes a ciertos instrumentos. Esto, en clave de implementación, es algo esperado, pues una de las características de un buen diseño de política es su capacidad de adaptabilidad (Peters 2019).

Como lo demuestra la evidencia respectiva, los actores del sector educativo respaldaron ampliamente la propuesta gubernamental de “depurar” el Sistema. Para ello, pusieron en marcha un proceso de evaluación de la calidad (Mandato No. 14), que posteriormente desencadenó una reestructuración importante en clave del sistema institucional y el nuevo papel adquirido por el poder ejecutivo como rector de la política educación superior. En esos términos, la urgente reforma al sector inicialmente propuesta por el gobierno fue avalada por amplios sectores de la sociedad.

Asimismo, la evidencia recolectada con relación a la capacidad de veto sugiere que los recursos políticos y simbólicos empleados por el Estado para comandar el proceso de diseño e implementación de la gratuidad en comparación a los actores no estatales fueron diametralmente superiores. En efecto, la influencia de estos otros actores se fue debilitando de manera drástica conforme el proceso avanzaba. El dominio de sentido sobre la política

educativa lo tuvo el gobierno y sus agencias dispuestas para este fin, las cuales que emplearon modos coercitivos de gestión de conflictos con los actores no estatales, que progresivamente fueron perdiendo la capacidad de veto en el área de política. De forma particular, la evidencia advierte una cooptación de la agenda política, así como del estilo de implementación de la política educativa. Una muestra de ello fue la conformación de los cuerpos colegiados que rigen el sistema de educación superior, estableciendo en mayoría a miembros del ejecutivo.

Con base en lo señalado y debido a que la evidencia recopilada ha confirmado la mayor cantidad de observaciones empíricas esperadas (para lo que se empleó lógica bayesiana en su aplicación narrativa y numérica formalizada), así como la presencia del mecanismo causal y resultado de interés en ambos casos, a continuación, se organiza la comparación, precisando primeramente que existen buenas razones teóricas para considerar que tan solo una o dos condiciones causales pueden resaltar en la explicación, cuando se trata de casos que presentan resultados similares (Beach y Pedersen 2016a; Glynn y Ichino 2014). Adicionalmente, como ya se ha señalado, para el análisis comparado es importante ubicar patrones a través de los casos, comparando mecanismos causales y teniendo presente que cada parte ejerce fuerzas causales que se traducen en decisiones a cargo de los actores involucrados responsables del resultado de interés (R).

En efecto, las condiciones causales relevantes se concentran en el rol de los actores, su capacidad de veto y los arreglos institucionales para producir (y mantener) el resultado de interés (institucionalización). Adicionalmente, como lo establece la literatura del 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 los efectos de estas dentro de los casos (Peters 2018a y b; Fontaine 2019; entre otros).

En ambos casos se ha evidenciado el empleo de estrategias de negociación y consenso formales institucionales, así como informales (TPA⁴⁹) para canalizar demandas educativas. Estas preferencias, como bien lo indica la literatura, en gran medida se encuentran mediadas por factores como la legitimidad del área de política, la trayectoria y consolidación histórica en el caso argentino; o la coyuntura favorable que tuvo el gobierno ecuatoriano. A partir de

⁴⁹ Tecnologías políticas alternativas como cierre o toma de vías (Scartascini y Tommasi 2014).

esto se establece un marco de interacción, así como sistemas de pesos y contrapesos para llevar adelante la implementación de la gratuidad.

En ambos casos, la tendencia a modificar las reglas de juego de manera reiterada es a condicionar el comportamiento de los actores político-partidistas. En consistencia con lo que plantea Freidenberg (2016), esto sin duda genera niveles considerables de incertidumbre con respecto a los incentivos del juego estratégico y de la interacción. Las cartas constitucionales de los dos casos de análisis avalaron la tendencia a robustecer el papel y el poder de la figura presidencial a expensas del poder legislativo o de la oposición. En tal contexto, si además contaban con mayoría legislativa, que en ciertos periodos fue el escenario, la evidencia corrobora lo que la teoría plantea, en cuanto a la probabilidad de que los mandatarios carezcan de incentivos para armar coaliciones y compartir el gobierno con otros partidos.

Con base en lo referido, el diseño de la política de educación superior en general y de la gratuidad en particular en los dos casos analizados indica protagonismo del poder ejecutivo. Con respecto al caso argentino hay matices. Desde la promulgación de su reforma constituyente (1994), se evidencia una pugna por el sentido del principio de gratuidad, abriéndose el debate hacia el arancelamiento de la universidad pública, que no progresó, pero que tampoco fue resuelto sino hasta el 2015 con la Ley 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel Educación Superior. En el caso ecuatoriano se posicionó discursivamente el principio de gratuidad como un *derecho y un bien público*, desde el debate constituyente en 2007 y este fue ratificado en la Ley Orgánica de Educación Superior en 2010.

Por otra parte, la adaptabilidad, es decir la habilidad del gobierno para modificar las políticas ante condiciones económicas cambiantes o cuando las políticas actuales han dejado de funcionar, se evidencia tanto en Argentina, en el periodo en el que debe realizar ajustes en su *agenda fina* para garantizar la continuidad de las políticas que, si bien significaron un ajuste importante y desembocaron en el llamado cepo cambiario, luego mostraron cierta mejoría como se ha visto en el análisis del proceso de institucionalización argentino. En el caso ecuatoriano, de igual forma la caída de los *commodities* provocó un cambio de las condiciones externas a nivel regional, lo que impactó el ritmo de continuidad de las políticas sociales en general, y de las educativas en particular. No obstante, en materia de gratuidad, no fueron condiciones que alcanzaron a ponerla en peligro durante el periodo analizado.

Asimismo, en relación con el objetivo de política en términos de derecho a la educación superior pública y su consistencia con la implementación, la evidencia demuestra que las políticas universitarias en el kirchnerismo fueron planteadas en dos sentidos. Primeramente, en un sentido liberal-tradicional, como igualdad de oportunidades, movilidad ascendente para los hijos de los trabajadores; y en sentido más colectivo, un lugar fundamental para sustentar la posibilidad de un desarrollo y de hacer frente a las tareas del desarrollo pendientes, dándose un lugar relevante a la educación en general y a la universidad en particular en la agenda política.

Lo que ocurre en el proceso ecuatoriano es muy similar. Las políticas de la Revolución Ciudadana apostaron a la consolidación del Estado como el garante de principios básicos en los cuales se ubicó el derecho a la educación superior pública. Se advierte de esta forma en ambos casos que una orientación hacia lo público determinó el diseño de las políticas públicas, y aunque con ciertos matices, un escenario de incentivos importante a la garantía de la gratuidad.

Finalmente, el mecanismo de institucionalización de la gratuidad, a propósito de los principales elementos analíticos del diseño de política como de los estilos de política, sigue una trayectoria “informal” en el caso argentino y “formal” en el caso ecuatoriano. A la luz de los elementos analíticos, se evidencia que los actores en un entorno político dado reconocen las reglas compartidas (sean estas formales e informales), y si no están de acuerdo con ellas, las ignoran o las adaptan.

Con respecto a la gratuidad en Argentina, su institucionalización se explica como “informal” pues de inicio existió una clara contradicción entre lo establecido en la Constitución de 1994 sobre derecho a la educación superior pública como principio, y el contenido de la Ley de Educación Superior No.24.521 que no se alineaba a este como un objetivo de política y, como ya se ha recalado, más bien dejó abierta la posibilidad de arancelamiento. A pesar de ello, la gratuidad se mantuvo, con lo cual el alcance de este instrumento de autoridad no tuvo éxito con el arancelamiento. Parte de la explicación también recae en la debilitada legitimidad del gobierno menemista (en cuyo periodo se promulgó la referida ley). Adicionalmente, las instituciones informales (reglas y comportamientos implícitos en el sistema de educación superior) actuaron de formas incompatibles con las reglas formales. En efecto, para seguir una regla los actores deben a menudo violar otra.

En otras palabras, por la trayectoria histórica, la legitimidad y la capacidad de movilización de los actores antes detalladas, la gratuidad se encontró bastante posicionada para cuando el menemismo buscó revertirla generando instrumentos normativos (de autoridad) como la Ley 24.521, que en relación con la gratuidad nunca se implementó. Luego, el mecanismo de institucionalización responde a características que no se inscriben en la lógica formal del diseño de política, que en el gobierno genera instrumentos catalizadores de la implementación de una política pública. No solo la organización, sino las reglas informales que determinan el área de política han generado una “adaptación” institucional que garantiza la gratuidad.

Sin embargo, esto sí ocurrió en el caso ecuatoriano. Por ello se concluye que esta institucionalización de la gratuidad ha sido “formal”. Aquí, el instrumento de autoridad fue privilegiado por el gobierno y su diseño. Muy a pesar de las resistencias presentadas a nivel de los actores políticos involucrados, se implementó de manera importante. Esto guarda relación con el estilo de política jerárquico-burocrática del gobierno. Tanto la Constitución de 2008 como la Ley de Educación Superior 2010 demuestran un alto grado de consistencia entre el objetivo del derecho a la educación superior pública y los medios empleados para su implementación. A pesar de esto hubo resistencias entre los actores no estatales cuando se definía el contenido de la normativa sectorial (precisamente por ello la promulgación de la ley tomó dos años de discusión). Sin embargo, estas no lograron configurarse como un contrapeso que socavara la implementación de la gratuidad, entre otros temas porque las pugnas se enfocaban en la forma de conformación de los cuerpos colegiados, la autonomía, y el cogobierno. A ello se suma que, en general, tanto el gobierno como la reforma al sistema de educación superior gozaron de mucha legitimidad.

Así, el gobierno de la Revolución Ciudadana comandó el proceso de reforma al sistema de educación superior, y con respecto a la gratuidad empleó mecanismos para regular el ingreso a las instituciones públicas. La capacidad de veto de los actores estatales, tanto del aparato gubernamental, como de la coalición de gobierno dentro de la Asamblea Nacional, permite evidenciar que sus recursos políticos y simbólicos empleados para comandar el proceso fueron superiores, así como los incentivos para mantenerlo.

De forma complementaria, en ambos casos en los gobiernos de orientación hacia lo público, se evidencia la creación de programas de inclusión, ayudas complementarias para los estudios, así como iniciativas de vinculación de la universidad con el territorio y con distintas

áreas del Estado para el desarrollo de políticas públicas, de internacionalización en clave latinoamericana, especialmente.

Hasta aquí, las implicaciones de los hallazgos y la comparación son consistentes con la idea realista de que las políticas públicas son sistemas abiertos en los que interactúan múltiples elementos, permitiendo que las regularidades encontradas sean susceptibles de ser rastreadas y explicadas. En efecto, el planteamiento de la reconstitución de procesos con la configuración del mecanismo causal teórico sobre la institucionalización (*theory testing* en Beach y Pedersen 2011; 2013; 2016a) permite confirmar la hipótesis de esta investigación y explicar cómo se conecta la reforma política (o detonante [D]), con el resultado de interés, la institucionalización de la política de gratuidad educativa (R).

Adicionalmente, dado que este tipo estudio entiende la causalidad en términos de mecanismos, se concibió una población con propiedades de causalidad homogénea, aspirando a aportar en la construcción de teorías de rango medio. Estas describen una necesidad y explican cómo la naturaleza cualitativa de un fenómeno social varía según el contexto. No obstante, su generalización está limitada por la contingencia (Peters 2018a). De esta forma, estos estudios no trabajan con diferencias de grado, sino de naturaleza o de tipo, con lo cual la delimitación de la población es específica y determinada.

Por otra parte, se considera, al igual que Beach y Pedersen (2016a), que el mejor método para investigar una afirmación determinista acerca de los mecanismos causales que producen un resultado contexto-dependiente es un estudio en profundidad de seguimiento de procesos de varios casos, cada uno de los cuales genera evidencia mecanística de los procesos causales producidos en los casos individuales. Tal cual se ha desarrollado en esta investigación. Ahora bien, con respecto al desempeño o efectividad de la gratuidad en la reducción de desigualdades, el establecimiento de modelos de democracia más participativa y de gestión más directa que ha ocurrido en la región a lo largo de los último treinta años, se fundamenta en una estructura de actores sociales que ha significado una renovación de las élites políticas y ha dado paso a la emergencia de actores y partidos políticos originados en procesos de movilización importantes (movimientos sociales, campesinos, indígenas, entre otros).

Todo ello, sin duda, significó una ola de gobiernos orientados más hacia lo público, que marcó una forma de hacer política y sobretodo de diseñar políticas sociales encaminadas a la

disminución de los altos índices de pobreza, marginalidad y exclusión. Si bien especialmente en ambos casos analizados hubo un cambio muy significativo en la política, esto, no obstante, no ha tenido un correlato en la estructura o matriz de acumulación económica, dado que no llegó a modificarse mayormente. En cierta medida esto puede explicar los reveses político-electorales en los gobiernos de la región de los últimos años.

De este modo, la persistencia de una matriz de acumulación asociada directamente a la alta concentración de riqueza en élites de corte político-económicas –que no fue afectada por los gobiernos de la región llamados progresistas, a pesar de su orientación y esfuerzos en materia de política social– coloca nuevamente en escena políticas de ajuste importantes en general, y de recortes en el área social en específico, en las que inevitablemente la política educativa se puede ver amenazada.

Con este contexto, y partiendo del planteamiento de la democratización educativa, es necesario revisar qué tan eficiente ha sido la gratuidad para aportar a la reducción de desigualdades en ambos casos de estudio. O lo que es lo mismo, conocer el desempeño de la política de gratuidad.

La literatura establece que, si bien la gratuidad supone un mayor acceso al conocimiento, esto no necesariamente “se traduce en la disminución de la brecha social respecto de los sectores altos de la población, por cuanto el carácter piramidal de la estructura social restringe las posibilidades de ascenso social” (Suasnábar y Rovelli 2012, 85-86).

Particularmente para la población con menor probabilidad de ingreso, permanencia y egreso del sistema educativo, en ninguno de los casos se encuentra evidencia sobre “programas institucionalizados y permanentes de carácter compensatorio que apunten al corazón de las oportunidades desiguales de permanencia y egreso” (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli 2012, 96). Se corrobora que los diseños de políticas de esta naturaleza pueden enfrentarse a retos importantes con respecto a sus resultados en términos de desempeño o efectividad, lo que se traduce en términos analíticos en una escasa relación entre el objetivo de política y su desempeño.

Autores como Schneider e Ingram (1997) defienden que además de la resolución de problemas, los diseños de política deberían siempre pretender al menos tres valores más: la

promoción de instituciones y procesos políticos democráticos; la justicia, en el sentido amplio de distribución bajo estándares razonables de equidad, igualdad y necesidad; y, finalmente, la ciudadanía.

Hecha la observación anterior, los esfuerzos más recientes de la “orientación hacia el diseño” se han involucrado en una larga discusión sobre la efectividad de las políticas. Esta discusión, además, representa un espacio que busca reunir una serie de aportes que se encuentran disgregados. La efectividad debe ser el objetivo central del diseño de políticas a través de las cuales se construyen otros objetivos, tales como la eficiencia y la equidad (Peters *et al.* 2018; Capano y Woo 2017; Howlett 2017; Bobrow 2006).

Con relación a las implicaciones analíticas y metodológicas sobre los hallazgos y la comparación; pimeramente, el nuevo institucionalismo plantea el reconocimiento del papel de las convenciones informales en la estructuración de la vida política y del proceso de las políticas públicas. Así, tanto a nivel empírico como teórico ha sido posible comprender y explicar cómo se establece la relación entre elementos formales e informales, cómo esto difiere entre contextos y a lo largo del tiempo, y cuáles son las formas o mecanismos concretos en que los actores buscan cambiar esta relación por razones estratégicas, ya sea a través de reformas, resistencias, adaptaciones o cambio gradual (Lowndes 2019).

Peters (2018a) explica que los diseños de políticas, para que sean efectivos, requieren de una infraestructura de programas que asegure la utilización de los instrumentos disponibles y que se implementen las decisiones tomadas. Es decir, las políticas no funcionan por sí solas, deben hacerse funcionar, y para ello se requiere de una buena administración pública. Esto se corrobora mucho en esta investigación y en la comparación de cómo operan los diseños de política en contextos diferenciados.

El “nuevo diseño” es un intento de crear un proceso más abierto y creativo, cuyo desafío principal se convierte en generar un conjunto de alternativas ante el problema identificado; no solo hacer una elección “óptima” de entre la variedad de alternativas. Es decir, superar el *status quo* y desarrollar enfoques innovadores para los problemas. Para lograr este objetivo, sin pretensiones de exhaustividad, Peters (2018a, 2019) propone una serie de conceptos a incorporar al diseño de políticas.

En primer lugar, la recomendación está en ampliar la visión, es decir, superar la concepción del diseño de políticas en sentido estricto y avanzar en la comprensión profunda de sistemas de causalidad. Aceptar la ambigüedad es otra de las recomendaciones ofrecidas, ya que si bien esta genera indecisión entre quienes toman las decisiones, también puede promover una competencia útil entre ideas y organizaciones asociadas a esas ideas.

Adicionalmente, el nuevo diseño debe dejar de pensar en formular respuestas específicas a problemas particulares de política y pasar a pensar en el diseño de sistemas; es decir, el diseñador debe considerar el problema inserto en un contexto más amplio y pensar en cambiar, conjuntamente, el entorno del problema. Un elemento clave es que el diseño tiene que ser más participativo, no exclusivo de élites políticas y administrativas. También es necesario que los diseños sean más ágiles y flexibles, de esta manera son más útiles a los cambios rápidos y bruscos del entorno.

Por último, estudios de este tipo llaman la atención sobre la necesidad de añadir a la preocupación por la elección de instrumentos, la preocupación por diseñar mejores instituciones y por mejorar los procedimientos para que las políticas funcionen. Es decir, la efectividad también depende de que las estructuras institucionales y las políticas de las que son responsables sean compatibles. Por ejemplo, el análisis de la calidad del gasto en educación superior es un mecanismo que pudiera aportar a mejorar los diseños de política para que sean más efectivos.

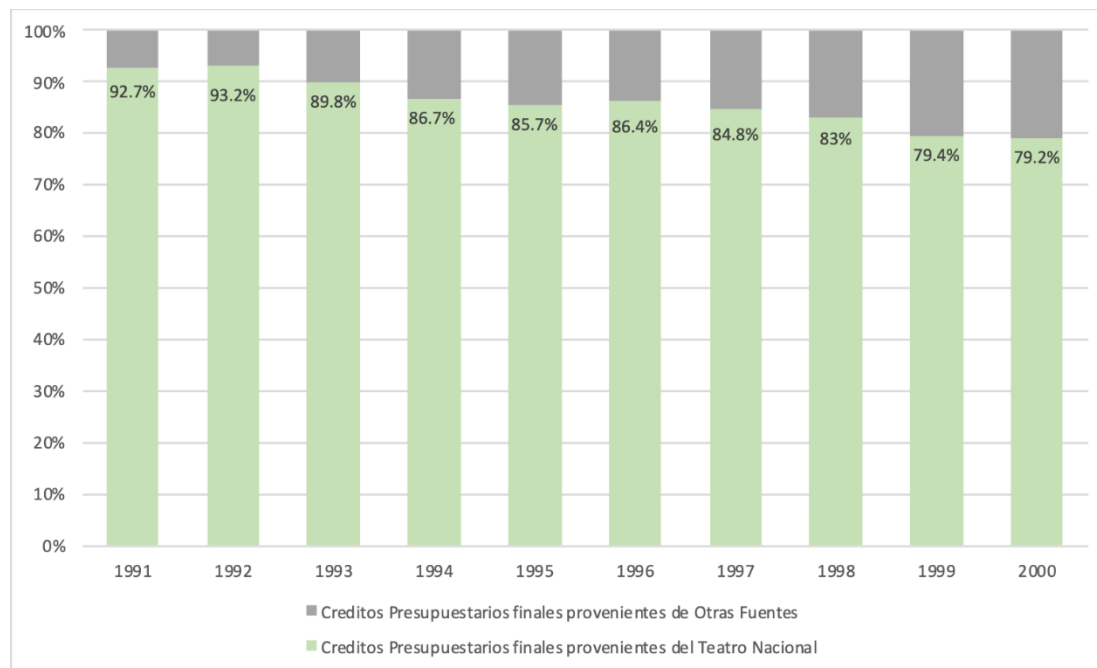
La efectividad tiene que convertirse en el objetivo central del diseño de políticas y a través de la que se construyen otros objetivos, tales como la eficiencia y la equidad (Peters *et al.* 2018; Capano y Woo 2017; Howlett 2017; Bobrow 2006). Cabe agregar que, sobre esta premisa, hay una prominente agenda de trabajo en el campo del diseño de política pública.

Anexos

Anexo 1. Mecanismo causal de la institucionalización de la política de gratuidad en la educación superior

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN					
PREGUNTA	¿en qué condiciones se institucionaliza la política de gratuidad en la educación superior pública?				
HIPÓTESIS	H. En entornos de cambio político, el consenso estratégico-ideológico entre actores con poder de veto* -en donde las ideas se comparten como adecuadas-, así como el poder relativo de los actores de oposición, se cristalizan en arreglos institucionales que en el tiempo configuran un grado importante de institucionalización de la política de gratuidad. Hc. El contenido de la política (redistributivo) y sus réditos (político-electorales) actúan como incentivos, para que el cambio sea poco probable a pesar de los resultados de política (bajo rendimiento o no correspondencia con los objetivos de esta)				
CONTEXTO	<i>Cambio político - procesos constituyentes</i>				
	Detonante (D)				Resultado (R)
Teorización	Reforma Política (D)	Formulación de la política pública (A)	Reestructuración del Sistema Institucional (B)	Interacción política (C)	Institucionalización de la política pública (R)
Operacionalización	Cambios en el sistema político y en el área de política (D)	Cambios en la política sectorial (A)	Ajustes del sistema institucional de la política (B)	Acuerdos intertemporales entre actores de veto formal e informal (C)	El objetivo central de la política permanece, independientemente del desempeño de la política (R)
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: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la política (HR)
Hipótesis alterna	Los cambios en el sistema político NO inciden en el funcionamiento del acceso a la educación superior (-HD)	El gobierno NO formula una nueva política sectorial de educación superior (HA) (-HA)	El gobierno NO implementa reformas que inciden en el funcionamiento del Sistema universitario (-HB)	Los actores de veto NO establecen acuerdos intertemporales en torno a la implementación de la gratuidad (-HC)	La gratuidad en la educación superior NO se mantiene como un objetivo, a pesar de: 1) los cambios contextuales y 2) del desempeño de la política (-HR)
Observables empíricos	NODALIDAD Opinión pública visibiliza y posiciona el debate de la gratuidad como un derecho, en el proceso constitucional (PD1)	NODALIDAD Información sobre las posturas de los actores de veto formal e informal, sobre armonización de normativa sectorial a cambios constitucionales (PA1)	NODALIDAD Cambios en la gestión/difusión de la información sobre la educación superior que inciden en el ámbito e la gratuidad (PB1)	NODALIDAD Pronunciamientos públicos de actores de veto formal e informal sobre funcionamiento de gratuidad (PC1)	NODALIDAD Información oficial reconoce el principio de gratuidad en el Sistema universitario (PR1)
	AUTORIDAD Normativa constitucional incluye a la gratuidad de la educación superior (PD2)	AUTORIDAD Propuestas de articulación normativa general y sectorial (PA2)	AUTORIDAD Cambios en las regulaciones al Sistema universitario que inciden en el ámbito e la gratuidad (PB2)	AUTORIDAD Propuestas normativas que viabilicen la implementación formal de la gratuidad (PC2)	AUTORIDAD Normativa sectorial incluye como principio a la gratuidad (PR2)
	TESORO Variación en transferencias del Gobierno Nacional a las Universidades Nacionales (PD3)	TESORO Variación en el monto presupuestario para la implementación de la política (PA3)	TESORO Cambios en la organización presupuestaria para garantizar la gratuidad (PB3)	TESORO Propuestas sobre el manejo y distribución del presupuesto universitario que inciden en la garantía a la gratuidad (PC3)	TESORO Presupuesto del Sistema universitario opera sin alterar el cumplimiento de la gratuidad (PR3)
	ORGANIZACIÓN Cambios en la dinámica del Sistema universitario (PD4)	ORGANIZACIÓN Creación de nueva/s agencia/s dentro del Sistema (PA4)	ORGANIZACIÓN Reestructuración de roles de agencias y creación de instituciones en el Sistema universitario (PB4)	ORGANIZACIÓN Propuestas para la organización institucional del Sistema universitario que incida en la gratuidad (PC4)	ORGANIZACIÓN Sistema universitario opera sin cambios que trastocan la gratuidad (PR4)

Anexo 2. Financiamiento de las Universidades Nacionales (1991-2000). Participación del Tesoro Nacional en el Financiamiento total



Fuente: Banco Mundial 2003, 49.

Anexo 3. Ejecución presupuestaria total por tipo de gasto. 2015

PERSONAL		BIENES DE CONSUMO		SS. NO PERSONALES		BIENES DE USO		TRANSFERENCIAS		OTROS	
\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
41.624.306.708	72,0%	1.158.688.276	2,0%	9.641.522.708	17,0	2.139.618.137	4,0	2.950.539.023	5,0	445.033.974	1,0

Fuente: Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2015. Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

Lista de referencias

- Alcántara, Armando y Lorenza Villa. 2014. “Desigualdad social y educación superior”. *UDUAL*, no. 59, enero-marzo 2014. <http://www.redalyc.org/pdf/373/37332547002.pdf>.
- Aponte-Hernández, Eduardo. 2008. “Desigualdad, Inclusión y Equidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021”, en *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe, Conferencia Regional de Educación Superior*. http://www.cres2008.org/es/info_documentos.php.
- Ballas, Claudia. 2017. “Financiamiento a la educación superior”. En *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, coordinado por René Ramírez. Quito: SENESCYT-IESALC.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2009. “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381-406. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200007>.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2015. “Integrating Cross-case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate”. *Sociological Methods & Research*, December 13, 1-34. doi: 10.1177/0049124115613780.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2011. “What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations”. *APSA 2011, Annual Meeting Paper*. <https://ssrn.com/abstract=1902082>.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. “Process tracing methods: Foundations and guidelines”. Ann Harbor, University of Michigan Press.
- 2016a. “Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing”. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 2016b. “It's all about mechanisms—what process tracing case studies should be tracing”. *New Political Economy*, 21 (5): 463-472.
- 2016c. “Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms”. *Sociological Methods & Research*, January, 0049124115622510. <https://doi.org/10.1177/0049124115622510>.
- Beach, Derek. 2018. “Multi-method research in the social sciences-A review of recent frameworks and a way forward. Government and Opposition”, pp. 1-20, doi:10.1017/gov.2018.53.

- Beccaria, L. y R. Maurizio. 2005. *Changes in Occupational Mobility, Labour Regulations and Rising Precariousness in Argentina*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bennett, Andrew. 2008. "Process-Tracing: A Bayesian Perspective". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, 702-721. Oxford: Oxford University Press.
- . 2010. "Process Tracing and Causal Inference". En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools Shared Standards*, editado por Henry E. Brady y David Collier, 207-220. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel, eds. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentancur, Nicolás. 2008. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Blatter, J. y M. Haverland. 2014. "Case Studies and (Causal-) Process Tracing". En *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 59-84. Palgrave Macmillan.
- Brady, Henry E. 2011. "The Art of Political Science: Spatial Diagrams as Iconic and Revelatory". *Perspectives on Politics* 9, no. 2 (2011): 311-331, doi:10.1017/S1537592711000922.
- Bresser, Luiz C. 1998. "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico* vol. 38, no. 150. pp. 517-550, doi: 10.2307/3467348.
- Briceño, Andrea. 2011. "Justicia: ¿Igualdad o equidad en la educación superior?". *Revista de Educación y Desarrollo Social*, vol. 5 no. 2, http://www.umng.edu.co/documents/63968/70434/ojt_articulo5.pdf.
- Bril-Mascarenhas Tomas, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal". *Revista Ciencia Polític* vol. 37, no.3, 659-684, <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/354/73>.
- Brinks Daniel, Steven Levitsky y Maria Victoria Murillo. 2019. *Understanding institutional weakness. Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.
- Bobrow, Davis. 2006. "Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult", en B. G. Peters y J. Pierre, eds. *Handbook of Public Policy*. London: Sage.

- Brunner, Joaquín. 1990. “Universidad, sociedad y Estado en los 90”. *Revista Nueva Sociedad* (107): 70-76.
- . 2011a. *Universidad para todos*. Texto revisado y expandido a partir del documento leído con ocasión de la presentación del volumen *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2011*, editado y coordinado por José Joaquín Brunner con Rocío Ferrada, editora adjunta. Santiago de Chile.
- Brunner, J. Joaquín; Jorge Balán; Hernán Courard; Cristián Cox; Eunice Durham; Ana María García de Fanelli; Rollin Kent; Lúcia Klein; Ricardo Lucio; Helena Sampaio; Simon Schwartzman y Mariana Serrano. 1995. *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Buenos Aires: CEDES.
- Brunner, J. Joaquín y Cristóbal Villalobos. 2014. *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. III Encuentro de Rectores Universia, Río de Janeiro, Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), Universidad Diego Portales y Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior. <https://virtualeduca.org/documentos/centrodocumentacion/2014/III-encuentro-politicas-ibe-2009-2013.pdf>.
- Buchbinder Pablo. 2005. *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Buchbinder, Pablo y Mónica Marquina. 2008. *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. Buenos Aires: UNGS, Los Polvorines.
- Bunge, Mario. 1997. *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cabrera, Santiago. 2015. “El nuevo modelo meritocrático de admisión a la universidad pública, un análisis desde el concepto de clases sociales”. Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Campbell, John L. 1998. “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”. *Theory and Society* 27 (3): 377-409. <http://www.jstor.org/stable/657900>.
- . 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.
- Candel, J. J. L., y R. Biesbroek. 2016. “Toward a Processual Understanding of Policy Integration”. *Policy Sciences*, 49 (3): 211-231. doi:10.1007/s11077-016-9248-y.
- Cantini, José. 1997. “La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales”. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

- Capano, Gilberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 7-31, doi: 10.1080/13876980802648284.
- 2017. "Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands". *Higher Education*, 75 (4): 675-694. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0158-5>.
- Capano Gilberto, Andrea Pritoni y Giulia Vicentini. 2017. "Policy Instruments Matter! How government's choice of policy mix shapes higher education performance in Western Europe". Paper presented at *3rd International Conference on Public Policy (ICPP3)* June 28-30,–Singapore, panel T02P17–Policy Tools for Environment and Social Policies.
- Capano, Giliberto, Marino Regini y Matteo Turri. 2016. *Changing Governance in Universities: Italian Higher Education in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1057/978-1-137-54817-7.
- Capano, Giliberto y Jun Jie Woo. 2017. "Resilience and robustness in policydesign: A critical appraisal". *Policy Sciences*. 50 (3): 399-426.
- Carlson, B. 2002. "Educación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización". *Revista de la CEPAL* 77, pp. 123-141.
- Carvajal Iván. 2016. *Universidad sentido y crítica*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE.
- Castro Rivero, M. 2004. "La educación superior no universitaria en Bolivia". <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139980s.pdf>.
- Catterberg, Gabriela y Valeria Palanza. 2012. "Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner". *Revista de Ciencia Política*. 32 (1): 3-30.
- Checkel, Jeffrey T. 2008. "Tracing Causal Mechanisms". *International Studies Review* 8(2): 362-370.
- Chindarkar Namrata, Michael Howlett y M. Ramesh. 2017. "Introduction to the special issue: «Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges»". *Public Administration and Development*, 37:3-14.
- Chiroleu, Adriana. 2009a. "La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 48, núm. 5: Número especial. DOI:10.35362/rie4852153
- 2009b. "Políticas públicas de inclusión en la educación superior. Los casos de Argentina y Brasil". *Pro-Posições: Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação-*

- Unicamp, Campinas*, vol. 20, núm. 2 (59): 141-166.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072009000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=es.
- 2012. “La política universitaria como política pública”. En *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, editado por Adriana Chiroleu, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- 2016. “La democratización universitaria en América latina: sentidos y alcances en el siglo XXI”. En *El derecho a la universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: CLACSO-IEC Conadu.
- 2017. “¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile”. *Universidades*, no. 74: 31-40. <https://www.redalyc.org/pdf/373/37354774004.pdf>.
- Chiroleu A. y Mónica Marquina. 2015. “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”. *Propuesta Educativa*, vol. 1, no. 43, año 24, 7-16.
- Chiroleu, Adriana, Claudio Suasnábar y Laura Rovelli, eds. 2012. *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Christensen, Tom, Per Laegreid y Loise R. Wise. 2002. “Transforming Administrative Policy”. *Public Administration*, 80(1): 153-179.
- Clarke, B., D. Gillies, Phyllis Illari, Federica Russo y Jon Williamson. 2014. “Mechanisms and the Evidence Hierarchy”. *Topoi* 33 (2): 339-60.
- Clifford, Megan, Trey Miller, Cathy Stasz, Cecile Sam y Krishna Kumar. 2012. *The Impact of Different Approaches to Higher Education Provision in Increasing Access, Quality, and Completion for Students in Developing Countries: A Systematic Review. Protocol*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Colebatch, Hal. 2017. “The idea of policydesign: intention, process, outcome, meaning and validity”. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076717709525>
- Collier, David. 2011. “Understanding process tracing”. *Political Science and Politics*, 44 (4): 823-830.
- Colomer, Joseph. 1999. “Las instituciones del federalismo”. *Revista Española de Ciencia Política*, no.1, 41-54. <http://www.recp.es/index.php/recp/article/download/313/257>

- Considine, Mark, Damon Alexander y Jenny M. Lewis. 2014. "Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach". *Policy Sciences*, 47: 209-225.
- Craft, Jonathan y Michael Howlett. 2012. "Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems." *Journal of Public Policy* 32 (2): 79-98. doi:10.1017/S0143814X12000049.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. 1996. "Changing Times and Accounts: Tales from an Organization Field". En *Accountability: Power, Ethos and the Techniques of Managing*, editado por Rolland Munro y Jan Mouritsen. London: Thomson International Business Press.
- Del Búfalo, Enzo. 2002. "Las reformas económicas en América Latina". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 8 (2): 129-182.
- Del Valle, Damián, Federico Montero y Sebastián Mauro, comp. 2017. *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: IEC-CONADU y CLACSO.
- DeLeon, Peter. 1988. "The contextual burdens of policy design". *Policy Studies Journal*, 17: 297-309. doi:10.1111/j.1541-0072.1988.tb00583.x.
- Díaz, J. 2008. "La educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. Lima, GRADE". <http://www.grade.org.pe/View/publicaciones.asp>.
- Díaz, Santiago. 2009. "El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una Ley". *Revista Lecciones y Ensayos* 86: 151-185.
- Dirié, Cristina. 2009. *La educación superior no universitaria en países seleccionados de América Latina*. Buenos Aires: Mimeo.
- Dowding, Keith y Desmond King. 1995. *Preferences, Institutions and Rational Choice*. Oxford: Clarendon Press.
- Dubet, Francois. 2004. "¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?". En: E. Tenti, ed. *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE UNESCO.
- Etchichury, H.J. 2016. "The third decade: the Higher Education Law and the legacy of the World Bank". *Nómadas* no. 44: 105-121. <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n44/n44a07.pdf>.
- Ezcurra A. M. 2016. *Igualdad en educación superior Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC- Conadu.

- Fairfield, Tasha y Andrew E. Charman. 2017. “Explicit Bayesian Analysis for Process Tracing: Guidelines, Opportunities, and Caveats”. *Political Analysis* 25 (3): 363-80. doi:10.1017/pan.2017.14.
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. “Context and Causation in Political Analysis”. *Comparative Political Studies*, 49(9): 1143-1166.
- Fernández, Juan, Mario Oloriz y Emma Ferrero. 2017. “La expansión del sistema universitario argentino: ¿modificó el abandono interanual del sistema?”. Memorias Congreso CLABES VII, Córdoba, Argentina. <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/issue/view/83>.
- Fernández, Norberto. 2018. “La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional”. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ferreyra, María M., Ciro Avitabile, Javier Botero, Francisco Haimovich y Sergio Urzúa. 2017. *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/211014ovSP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Filgueira, Fernando. 2014. *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf.
- Fischer, Frank. 2012. “Participatory Governance: From Theory To Practice”. En *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-32>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos-Ecuador: FLACSO.
- 2017. “Comparative Public Policy”. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, editado por Willian R. Thompson. Oxford University Press.
- 2018. “Aligning Ontology and Methodology in Policy Design”. *International Joint Workshops on Public Policy*. International Public Policy Association (IPPA), University of Pittsburgh (USA).
- Fontaine, 2019. “Cuadernos del CENDES”. año 36, no. 102. Tercera época. septiembre-diciembre 2019. Versión digital. ISSN: 2443-468X. Versión impresa ISSN: 1012-2508. Caracas-Venezuela.

- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano, Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2019. “Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador’s energy transition”. *Energy Research & Social Science*, vol. 47:56-68.
- Franco, María y Carlos Scartascini. 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, Flavia. 2013. “Memorando Opex No185/2013: Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana”. <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/ecuador-2013-las-claves-del-exito-de-la-revolucion-ciudadana>.
- Freidenberg Flavia, ed. 2016. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono sur y países andinos. Grupo de Investigación sobre partidos y sistemas de partidos en América Latina*. GIPSAL/ALACIP.
<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/eventos/fil-guadalajara/2016/docs/2-Sistemas-partidos-T2.pdf>.
- García de Fanelli, Ana. 2006. “La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación”. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 16, no. 1: 7-29.
- . 2011. “Situación y desafíos de la educación universitaria”. En *Exposición en el ciclo Desafíos de la Educación para el Tricentenario*, Buenos Aires: Fundación RAP.
- García de Fanelli, Ana y Claudia Jacinto. 2010. “Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 1 (1): 58-75.
- García de Fanelli, A. y A. Trombetta. 1996. *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*. Buenos Aires: Serie Estudios y Propuestas del Ministerio de Cultura y Educación.
- . 2004. *Experiencias internacionales de sistemas de educación superior binarios: Lecciones para una política de mejoramiento de la educación superior terciaria en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- García, Daniel. 2001. “El estado de la regulación y el control de los servicios públicos en Argentina. Desafíos y propuestas”. Ponencia presentada en el *VI Congreso*

- Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- 2014. “De la agenda de sintonía fina a la de estabilización: la lucha por el modelo”. *Revista Estado y Políticas Públicas* no. 2:15-18.
- García, Carmen. 2010. *Educación superior comparada. El protagonismo de la internacionalización*. Caracas: UNESCO/CENDES.
- Gasparini, L. 2007. “Monitoring the socio-economic conditions in Argentina”. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. “The case study: what it is and what it does”. En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 2010. “Causal Mechanisms: Yes, But...”. *Comparative Political Studies* 43 (11): 1499-1526. <https://doi.org/10.1177/0010414010376911>.
- Giménez Graciela y Juan Carlos del Bello. 2016. “La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria”. *Debate Universitario* ISSN (impreso) 2314-2138 / ISSN (en línea) 2314-1530.
- Glennan, Stuart S. 1996. “Mechanisms and the Nature of Causation”. *Erkenntnis* 44 (1): 49-71.
- Gluz, Nora (ed). 2011. *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de “ingresos”*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- Glynn, Adam y Nahomi Ichino. 2014. “Increasing Inferential Leverage in the Comparative Method: Placebo Tests in Small-n Research”. *Sociological Methods and Research*. 2016; 45(3):598-629. doi:10.1177/0049124114528879
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2009. “Scope in Case-Study Research”. En *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, editado por David Byrne y Charles C Ragin, 307-317. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 2012. “Concepts and Measurement: Ontology and Epistemology”. *Social Science Information* 51 (2): 205-216.
- Goldstein, Judith y Robert O. Keohane, eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

- González Silva, H. 2006. *Instituciones de educación superior no universitaria. En Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005*. Caracas: IESALC.
- Haberfeld, Leandro, Mónica Marquina y Sergio Morresi. 2018. “El sistema universitario argentino. Situación, problemas y políticas”. <http://fcece.org.ar/el-sistema-universitario-argentino/>.
- Hall, Peter. 2003. “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics”. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404. New York: Cambridge University Press.
- . 2016. “Transparency, Research Integrity and Multiple Methods”. *Comparatives News Letter*, vol. 26, Issue 1. http://comparativenewsletter.com/files/archived_newsletters/newsletter_spring2016.pdf.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44: 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Halligan, John. 1995. “Policy advice and the public service”. En *Governance in a changing environment* editado por Guy Peters y D.J. Savoie, 138-172. Montreal: McGill-Queens University Press-Canadian Centre for Management Development.
- Hernández, Alejandro. 2016. *La ley o la trampa: un análisis de la política cultural ecuatoriana (2007-2013)*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Hood, C. 1983. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- . 1986. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2009. “Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada”. *Canadian Public Administration* 52.2: 153-175.
- . 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- . 2014. “From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance”. *Policy Sciences*, 47(3): 187-207.
- Howlett Michael. 2017. “The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice”. *Journal of Asian Public Policy*, no. 11:3: 245-266. doi: 10.1080/17516234.2017.1412284
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’”. *Policy and Society* 26(4): 1-14.

- Howlett, Michael y Sarah Giest. 2013. "The Policy-Making Process". En *Routledge Handbook of Public Policy* editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 17-28. London, New York: Routledge.
- Howlett, Michael y Michael Ramesh. 2016. "The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance". *Policy and Society* 33: 317-327.
- Howlett, Michael, Allan McConnell y Anthony Perl. 2015. "Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, DOI: 10.1080/13876988.2015.1082261
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Joop Koppenjan. 2017. "Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network". *Policy and Society*, 36 (2) (233).
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howson, Colin y Peter Urbach. 2006. *Scientific Reasoning: the Bayesian Approach*. La Salle II: Open Court.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Illari, Phyllis McKay. 2011. "Mechanistic evidence: Disambiguating the Russo Williamson thesis". *International Studies in the Philosophy of Science* 25 (2): 139-57.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. "Social Construction and Policy Design". En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- Jackson, Patrick T. 2011. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. (First Edition). London: Routledge.
- 2015. "Causal Claims and Causal Explanations in International Studies. School of International Service Research Paper no. 2015-4". <https://ssrn.com/abstract=2598751> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2598751>
- 2016a. "Causal Claims and Causal Explanation in International Studies". *Journal of International Relations and Development*, 0, 1-28. Macmillan Publishers Ltd. Washington DC. doi:10.1057/jird.2016.13

- 2016b. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics* (2nd edition). London: Routledge.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por F. Fischer, G. Miller, M. Sidney. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Johnson, Mary A. 2017. “Contemporary Higher Education Reform in Ecuador: Implications for Faculty Recruitment, Hiring, and Retention”. *Education policy analysis archives* 25 (68) July 3. <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2794/1935>.
- Jordan, Andrew y Andrea Lenschow. 2010. “Environmental Policy Integration: A State of the Art Review”. *Environmental Policy and Governance* 20: 147-158. <http://dx.doi.org/10.1002/eet.539>.
- Juarros, María F. 2006. “¿Educación Superior como derecho o privilegio? Las políticas de admisión a la Universidad en el contexto de los países de la region”. *Revista Andamios* 3(5): 69-90.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. “What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature”. *Policy Studies Journal*, 43(1): 1-21.
- Kessler, Gabriel. 2014. *Controversias sobre la Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- King Gary, Robert Keohane, Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Knaap, Peter Van der. 1995. “Policy Evaluation and Learning”. *Evaluation* 1 (2): 189-216. <https://doi.org/10.1177/135638909500100205>.
- Kuhn, Thomas. 1971. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larrea, Carlos. 2002. “Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador”. Quito: Abya Ayala.
- 2014. “Políticas sociales y cambio social en América Latina y la región andina: alcances y perspectivas”. En *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José: Flacso-CAF.
- Lasswell, Harold. 1951. “The Policy Orientation”. En *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado por Daniel Lerner y Harold Dwight Lasswell. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Lecours, André. 2005. *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3138/9781442677630>.

- Lejano, Raul y Savita Shankar. 2013. "The contextualist turn and schematics of institutional fit: Theory and a case study from Southern India". *Policy Sciences* 46(1):83-102.
- Lemaitre, María J. 2005. "Equidad en la Educación Superior: un concepto complejo". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 3(2): 70-79.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2010. "Variación en la fortaleza institucional". *Revista de Sociología* (24): 31-56.
- Levy, Daniel. 1991. The Decline of Latin American Student Activism. *Higher Education* 22 (2): 145-155. <http://doi.org/10.2307/3447249>.
- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution". *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 193-218.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Linder H. Stephen, y B. Guy Peters. 1984. "From social theory to policy design". *Journal of Public Policy* 4 (3): 237-259.
- 1987. "A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription". *Policy Studies Review* 6(3): 459-475.
- 1989. "Instruments of government: perceptions and context". *Journal of Public Policy*, 9 (1): 35-58.
- 1991. "The logic of public policy design: linking policy actors and plausible instruments". *Knowledge and Policy* 4(1-2): 125-151.
- Llamas Huitrón, Ignacio. 2003. "Equidad en la asignación de recursos en educación". En A. Morduchowicz: *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- López M. 2012. "Democratización de la Educación Superior: Una estrategia para el desarrollo socioeconómico". *Gestión y Región* 14 (julio-diciembre): 39-62.
- Lora, Eduardo. 2012. "Una década de reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?". *Research Department Working Paper* 462. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lowi, Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review* 32 (4): 298-310. doi:10.2307/974990.
- Lowndes, V. 2019. "How are political institutions gendered?". *Political Studies*, pp. 1-22. SAGE. doi: 10.1177/

- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Luengo, Enrique. 2003. "Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad". *Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, 5 y 6 de junio del 2003, Bogotá, Colombia.
http://laisumedu.org/Files_docs/V066MRA-60309.pdf .
- Lucardi, Anabella. 2017. "Universidad y políticas públicas: un balance sobre iniciativas y programas para la educación universitaria durante las últimas décadas". *Voces en el Fénix* año 8, no. 65,48-58. Universidad de Buenos Aires.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29 (4): 507-548
- . 2008. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies* 41(4-5): 412-436.
- Mahoney James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. 2005. *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization*(no.319).Notre Dame:Kellogg Institute for International Studies.
- Mangas, Martín y Horacio Rovelli. 2017. "El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática". *Voces en el Fénix* año 8, no. 65: 101-106. Universidad de Buenos Aires.
- Marginson, Simon y Marcela Mollis. 2001. "The door opens and the Tiger leaps. Theories and Reflexivities of Comparative Education for a Global Millennium". *Comparative Education Review* 45 (4): 581-615.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2010. "A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por Basingstoke G. Stoker y D. Marsh, 184-211. Palgrave Macmillan.
- Martínez, Juliana y Diego Sanchez-Ancochea. 2016. "Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación". En *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por Eloísa del Pino y Josefa Rubio. Madrid: Tecnos. https://www.researchgate.net/publication/289127862_2016_Los_Estados_de_Bienestar_en_la_Encrucijada_Políticas_Sociales_en_Perspectiva_Comparada_2_edicion_actualizada_y_amplida.

- Martínez, Jaume. 2004. “La formación del profesorado y el discurso de las competencias”. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 18, no. 3: 127-143.
- Martínez, Manuel. 2004. “La democratización de la enseñanza”. *Eúphoros* 4: 259-278.
- Mayntz, Renate. 1983. “The conditions of effective public policy: A new challenge for policy analysis”. *Policy & Politics* 11: 123-143.
- Mazzola, R. 2012. *Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Mazzola, Carlos y Luiz Rodriguez. 2015. “La política universitaria de la gestión Kirchner”. Ponencia Mendoza. Dirección URL del informe: <http://bdigital.uncu.edu.ar/8094>. Fecha de consulta del artículo: 29/08/17.
- Mejía, Andrés. 2009. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Messina, Julián y Joana Silva. 2017. *Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro*. Washington, DC: Foro Latinoamericano de Desarrollo-Banco Mundial.
- Meyer, John W. y Brian Rowan. 1999. “Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por W. W. Powell, y P. J. DiMaggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mill, John Stuart. 2011. *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive*. 7th Edition, Volume 1, Project Gutenberg. <http://www.gutenberg.org/files/35420/35420-h/35420-h.htm>
- Mintegiuga, Analía. 2008. “Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* no. 32: 89-101.
- . 2010. “Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente”. En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, coordinado por René Ramírez. Quito: SENESCYT.
- Mintegiuga, Analía y Carlos Prieto. 2013. “El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador. Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana”. *Cuaderno de Política Pública* no. 2. Quito: Editorial IAEN.

- Minteguiaga, Analía y Gemma Ubasart-González. 2013. “Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)”. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf>.
- Molina, José. 2013. “Educación pública, autonomía universitaria y cambio político: notas para el análisis del movimiento universitario en Chile, 2011”. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 15, no. 21. DOI: <http://dx.doi.org/10.9757/Rhela.21.08>.
- Mollis, Marcela. 2008. “Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio”. *Avaliação (Campinas)* 13 (2): 509-532. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200012>
- Murillo, Maria Victoria. 2009. *Political Competition, Partisanship, and Policymaking in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Donnell, Guillermo. 1978. “Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión democrática”, trabajo preparado para la Conferencia Regional de la Clacso *Condiciones sociales de la democracia*. pp. 1-31. San José de Costa Rica, 16-20 de octubre.
- . 1997. “¿Democracia delegativa?”. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- Ospina, Pablo, Santiago Cabrera, Cristina Cielo y Kintia Moreno, eds. 2017. *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016): extravíos, ilusiones y realidades*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ostrom, Elinor. 2014. “Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos”. *Revista Mexicana de Sociología* 76, no. Especial: 15-70.
- Pacheco, Lucas. 2008. “La Universidad. Desafíos en la gestión académica”. Quito: Abya Ayala.
- Paredes, Silvia. 2017. “Expansión y transformación del sistema universitario en la Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el año 2015”. *Voces en el Fénix* año 8, 65: 39-45.
- Paz y Miño, Juan. 2008. “Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008”. En *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>
- Perrota, Daniela. 2016. *La internacionalización de la Universidad. Debates globales, acciones regionales*. Los Polvorines: UNGS-IEC.

- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge: MIT Press.
- Peters, B. Guy. 2005. “The Problem of Policy Problems”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 4, no. 4: 349-370.
- . 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
- . 2017. “What Is So Wicked about Wicked Problems?”. *Policy and Society* 36: 385-96. Cheltenham: Elgar.
- . 2018. “Comparative Politics and Comparative Policy Studies: Making the Linkage”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20:1, 88-100, doi: 10.1080/13876988.2017.1414409
- . 2018 a. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Elgar.
- . 2018b. *The Politics of Bureaucracy* (7ma ed.). London: Routledge.
- . 2019. “Designing institutions for designing policy”. *Policy & Politics* 47(4). DOI: 10.1332/030557319X15579230420090.
- Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-HsuanChou y Pauline Ravinet (2018). *Designing for Policy Effectiveness*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pezzini, Mario. 2012. “An emerging middle Class”. *OECD Observer*, vol.17, núm. 8.
- Pierce Jonathan, Saba Diddiki, Michael D. Jones, Dristin Schumacher, Andrew Pattison, Holly Peterson. 2014. “Social construction and policy design: A review of past applications”. *Policy Studies Journal*, 42(1): 1-29.
- Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics* 45, no. 4: 595–628. doi:10.2307/2950710.
- Pierson, Paul y ThedaSkocpol. 2008. “Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Poggi, Margarita. 2014. *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Ponce, Juan y Fernando Carrasco. 2016. “Acceso y equidad a la educación superior y posgrado en el Ecuador, un enfoque descriptivo”. *Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, vol.3, no. 2:9-22.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio, eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University Chicago Press.

- Puiggrós Adriana. 2001. "Educación y poder: los desafíos del próximo siglo". En *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. Buenos Aires: Clacso.
- Puyol, Ángel. 2001. *El discurso de la igualdad*. Barcelona: Crítica.
- Rabotnikof, Nora. 1999. "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". *Perfiles Latinoamericanos*, No. 15. México D.F.: Flacso-México.
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative Method: Moving beyond quality and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- 2008. *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rama, Claudio. 2005. "La política de educación superior en América Latina y el Caribe". *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV (2), 134: 47-62.
- Ramírez René. 2009. "Un nuevo pacto de convivencia para el Ecuador: Vivir como iguales, queriendo vivir juntos". *Revista Otra Economía*, vol. 3, núm. 5: 29-43.
- 2010. "Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad". *Senplades*, 7-26. Quito, Ecuador.
- 2016. "Universidad urgente para una sociedad emancipada". En *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, coordinado por René Ramírez, coord. Quito: SENESCYT-IESALC.
- Rasetti, Carlos. 2014. "La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores". *Revista Integración y Conocimiento, Mercosur* 2: 8-32.
- Rawls, J. 1971. *Teoría de la justicia* (cuarta reimpresión), México: Fondo de Cultura Económica.
- Recalde, Paulina. 2006. "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". *Íconos* 27: 15-25
- Rey, Maximiliano. 2014. "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad". *Estado y Políticas Públicas*, no. 2: 115-139.
- Rhodes Rod, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (ed.). 2006. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 90-208.
- Rothstein Bo. 2001. "Las instituciones políticas: una visión general". En: R. Goodin y H. D. Kingemann, (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo: I, 199- 246.

- Rinesi, Eduardo. 2015. *Filosofía (y) política de la universidad*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Rivas, Patricio. 2008. “Los actores universitarios ante los desafíos de la transición en la educación superior”. *Mundos Plurales* No.2: 2-4. Boletín del Programa de Políticas Públicas-FLACSO Sede Ecuador. Quito. http://www.flacso.org.ec/docs/boletinpp_2.pdf
- Rohlfing, Ingo. 2012. *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- 2014. “Comparative Hypothesis Testing Via Process Tracing.” *Sociological Methods & Research* 43 (4): 606–42. <https://doi.org/10.1177/0049124113503142>.
- Rohlfing, Ingo y Carsten Q Schneider. 2016. “A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research”. *Sociological Methods & Research* 47 (1): 37-63. <https://doi.org/10.1177/0049124115626170>.
- Rosales, Rafael. 2015. “El sistema político ecuatoriano y su capacidad de generar políticas públicas: el caso de la Ley Orgánica de Educación Superior”. Ecuador: Flacso.
- Sabatier, Paul. 1991. “Political science and public policy and toward better theories of the policy”. *Political Science and Politics* 24 (June):144-156.
- Salamon, Lester. 1981. “Rethinking public management: Third party government and the changing forms of government action”. *Public Policy* 29(3): 255-275.
- 2002. *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. Oxford:OxfordUniversityPress.
- Sánchez, Eduardo. 2002. “La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones”. Informe preparado para IESALC/UNESCO. IES/2002/ED/PI/3. IESALC-UNESCO.
- Sartori, Giovanni. 1970. “Concept Misformation in Comparative Politics”. *American Political Science Review* 64(4): 1033-1053.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2012. “The Making of Policy: Institutionalized or Not?”. *American Journal of Political Science*, 56: 787-801. doi:10.1111/j.1540-5907.2012.00591.x
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2014. “Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir”. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6757/Capacidad%20de%20los%20gobiernos%20latinoamericanos%3A%20por%20qu%C3>

- %A9%20es%20tan%20importante%2C%20qu%C3%A9%20se%20sabe%20al%20res
pecto%20y%20pr%C3%B3ximos%20pasos.pdf?sequence=2
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview Press.
- Schneiberg, Marc y Michael Lounsbury. 2008. "Social Movements and Institutional Analysis". En *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, 650-672. London: SAGE Publications Ltd. doi: 10.4135/9781849200387.n28.
- Schneider, Anne. 2012. "Policydesign and transfer", en Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, XunWu, eds. *Routledge Handbook of Public Policy*. Nueva York: Routledge.
- Schneider, Anne y Helen Ingram (1997). *Policy Design for Democracy* Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Carsten Q. e Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559-597. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>
- Scioscioli, Sebastián. 2017. "La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal". Buenos Aires: EUDEBA.
- Silva-Laya, Marisol. 2012. "Equidad en la educación superior en México: la necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 20 (4). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965>.
- SITEAL. 2005. "Atlas de las desigualdades educativas en América Latina". http://www.atlas.siteal.iipe.unesco.org/capitulo_2#8.
- Solanas, Facundo. 2009. "La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública". *Revista de Educación Superior* XXXVIII (1) 149: 155-170.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2011. "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?". En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Washington D.C.: BID.
- Steinmo, Sven y Kathleen Thelen. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 1-32. New York: Cambridge University Press.

- Sterner, Thomas. 2003. *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Londres: Routledge.
- Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli. 2012. “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”. En *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, compilado por Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- . 2016. “Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina”. *Pro-Posições* 27 (3): 81-104. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0010>
- Terigi, Flavia. 2016. “Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. *Revista Análisis* 16. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Tosun, Jale y Samuel Workman. 2018. “Struggle and triumph in fusing policy process and comparative research”. En *Theories of the Policy Process* (4ta. ed.), editado por Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- Trampusch, Chistine y Bruno Palier. 2016. “Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality”. *New Political Economy* 21(5): 437-454.
- Trow, Martín. 1974. “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education”. En OCDE (comp.). *Policies for Higher Education. General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*. París: OCDE.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California Series on Social Choice and Political Economy. University of California Press.
- . 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rvv7>.
- UNESCO. 2012. *Informe situación educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Unzué, Martín y Laura Rovelli. 2017. “Trayectorias y encrucijadas en las políticas científicas y universitarias recientes de formación de doctores. Un estudio de casos en Argentina y Brasil”. Documento de trabajo preparado para el 9no Congreso Latinoamericano de

- Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio.
- Van Der Heijden, Jeroen. 2010. “A short history of studying incremental institutional change: Does Explaining Institutional Change provide any new explanations?”. *Regulation & Governance* 4: 230-243. doi:10.1111/j.1748-5991.2010.01075.x
- . 2019. “Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks”. *Public Policy and Administration* 0(0): 1-24. doi: 0.1177/0952076718814894.
- Van der Knaap Peter. 1995. “Policy Evaluation and Learning–Feedback, Enlightenment or Argumentation”. *Evaluation* 1 (2): 193-220.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Villavicencio, Arturo. 2012. “Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento”. Quito: IAEN.
- Wainer, Andrés. 2018. “Economía y política en la Argentina kirchnerista”. *Revista Mexicana de Sociología* 80 (2) (abril-junio): 323-351.
- Woodside, Kenneth. 1986. “Policy Instruments and the Study of Public Policy”. *Canadian Journal of Political Science* 19 (4): 775-794. doi:10.1017/S0008423900055141.
- Wu, X., M. Ramesh y Michael Howlett. 2015. “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”. *Policy and Society* 34: 165-171.
- Zabala-Peñañiel, Tania. 2015. “Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008-2013”. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Ecuador.
- . 2017a. “Analysis of the Ecuadorian Higher Education Reform (2008-2013)”. *Journal of Education & Social Policy* 7(1): 54-61.
- . 2017b. “La reforma a la educación superior ecuatoriana”. En *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016): extravíos, ilusiones y realidades*, editado por Pablo Ospina, Santiago Cabrera, Cristina Cielo y Kintia Moreno. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zovatto, Daniel. 2007. “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”. *Revista Nueva Sociedad*, no. 207.

Documentos institucionales

- 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 en cumplimiento del Mandato 14” y su Reforma.

- Archivo Convención Nacional Constituyente. 1994. *Diario de sesiones*. Ver: (Boletín de prensa MPD. 9 de agosto 2008).
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Actas del proceso de discusión Mesa Constituyente No.1: Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Derechos fundamentales y garantías constitucionales. Informe de mayoría sobre artículos de educación. Primer debate”. Mesa No. 1, junio 2008.
- Banco Mundial. 1991. “Reasignación de los Recursos para el Mejoramiento de la Educación”. *Serie de estudios del Banco Mundial sobre países*, PUB7471 1WBG Argentina.
- Banco Mundial. 2003. “El gasto público universitario en la Argentina”. *Documento de trabajo* no. 8/03.
- “Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe/Socio-economic Database for Latin America and Caribbean – SEDLAC”.
<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.
- CEAACES. 2012a. “Reglamento del proceso de evaluación de las instituciones de educación superior ubicadas en Categoría E por el informe realizado por el CONEA en cumplimiento del Mandato 14”.
- CEAACES. 2012b. Reforma al “Reglamento del proceso de evaluación de las instituciones de educación superior ubicadas en Categoría E por el informe realizado por el CONEA en cumplimiento del Mandato 14”.
- CEAACES. 2013. “Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador”. Quito, Ecuador.
- CEPAL (2002 y años anteriores). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002 y años anteriores). *Statistical Yearbook of Latin America* for
- CEPAL. 2000. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina
- CEPAL. 2013. *Panorama Social de América Latina 2013*. ISBN: 9789212211183.
- CEPAL. 2014. *Educación y desigualdad en América Latina*. Serie Políticas Sociales No. 200. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- CEPAL. 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CEPAL. 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). 2004. “Declaración de Horco Molle”.
- CINDA. 2011. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- CINDA. 2016. “Informe Nacional: Argentina”. En *Educación superior en Iberoamérica Informe 2016*.
- CINDA. 2016. “Informe Nacional: Ecuador”. En *Educación superior en Iberoamérica Informe 2016*.
- CIPPEC. 2019. “Documento de trabajo No. 178 febrero de 2019. El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década”.
- CONEA. 2009. “Informe de evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”. Quito, Ecuador.
- Consejo Interuniversitario Nacional-CIN. 2007. “Lineamientos para una Ley de Educación Superior”.
- Constitución de la Nación Argentina 1994.
- Constitución de la Nación Argentina. 1994.
- Constitución de la República del Ecuador. 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN. Sentencia 2008. Fallos 331: 2257
- Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN. Sentencia del 27 de mayo de 1999. Fallos 322:919.
- Credit Suisse. 2017. *Global Wealth Report 2017*.
- CRES (Conferencia Regional de Educación Superior). 2018. “Declaración y plan de acción”.
<http://www.cres2018.org/uploads/Declaracio%CC%81n%20CRES%202008.pdf>;
<http://www.cres2018.org/uploads/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20Espan%CC%83ol%202008.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 1437, publicado en el Registro Oficial No. 473, del 24 de noviembre de 2008.

Decreto Ejecutivo No. 1577, publicado en el Registro Oficial No. 473 del 26 de febrero de 2009

Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2009. *Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2009*.

Departamento de Información Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). 2015. Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2015.

“Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Nación”, 20 de julio de 1995.

<https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>

“Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Nación”, 5 de junio de 2013.

https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/acordeon.html

“Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Nación”, 7 de junio de 1995.

<https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/>

Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1577, publicado en el Registro Oficial No. 473 del 26 de febrero de 2009

Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad: Foro Ecuador. 22 de octubre de 2015. “Manifiesto ENES”. <https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-enes/>.

Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad: Foro Ecuador. 7 de enero de 2016. “El ENES: entre la opacidad y la incertidumbre”.

<https://universidadsociedadec.wordpress.com/2016/01/07/el-enes-entre-la-opacidad-y-la-incertidumbre/>.

IESALC-UNESCO. 2008. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC.

Informe a la Nación, 24 de mayo de 2016. Presidencia de la República del Ecuador.

Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Informe-a-la-Nacio%CC%81n-24.05.2016.pdf>

Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: CEPAL.

Ley 24251/1995. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 25.864/2013, sobre Garantía de Salario Docente y 180 días de Clase.

Ley 25.864/2013. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 25919/ 2004. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 26.058/2005. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 26.075/2005. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 26.206/2006. Congreso de la Nación Argentina.

Ley 26.571/09. Congreso de la Nación Argentina.

- Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional No. 24.156. Buenos Aires, Argentina.
- Ley de Educación Nacional No. 26.206. Buenos Aires, Argentina.
- Ley de Educación Superior. No. 24.521. Buenos Aires, Argentina.
- Ley de Educación Técnico Profesional. No. 26.058. Buenos Aires, Argentina.
- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 Días de Clase. No. 25864. Buenos Aires, Argentina.
- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente. No. 25919. Buenos Aires, Argentina.
- Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) 2000. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) 2010. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el CEAACES y, Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior. 2016. Quito, Ecuador.
- Movimiento Alianza País. 2006. *Programa de Gobierno*.
- Movimiento Popular Democrático (MPD). 9 de agosto 2008. *Boletín de prensa*.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior 2010. Quito, Ecuador.
- Resolución del Consejo de Educación Superior RPC-S0-34- No. 378-2014. Reglamento para garantizar el cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública.
- Resolución del Consejo de Educación Superior RPC-SO-22-No.414-2017. “Reglamento para garantizar la igualdad en la Educación Superior”.
- Secretaría de Políticas Universitarias. Argentina. 2016. *Anuario estadístico*.
- Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología-SENESCYT. 2012. “Informe de Rendición de Cuentas 2012”.
- Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología-SENESCYT. 2015. “Informe de Rendición de Cuentas 2015”.
- Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología-SENESCYT. 2016. “Informe de Rendición de Cuentas 2016”.
- SENESCYT. 2015. “Informe de rendición de cuentas”.
http://www.senescyt.gob.ec/rendicion/wp-content/uploads/2018/05/informe-de-rendicion-de-cuentas-2015_M_F4_2015.pdf Consultado en febrero 2017
- SENESCYT. 2017. Informe de Rendición de Cuentas. <https://rendicion-cuentas.senescyt.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/Informe-de-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-CPCCS.pdf>.

- 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.
- SENPLADES. 2007. “Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial”. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democr%3%a1tica-del-Estado.pdf>.
- SENPLADES. 2008. *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*. 8 y 9 de diciembre Quito, Ecuador.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador.
- SENPLADES. 2010. Estatuto Orgánico de gestión organizacional por procesos.
- SENPLADES. 2017. “Informe a la nación 2007-2017”. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Informe-a-la-Nacion.pdf>