

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023-2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

ANÁLISIS DEL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
EN ECUADOR (2007-2023)

Herrera Piedra Jackeline Elizabeth

Asesor: Rodrigues de Caires Carlos Miguel

Lectores: López Gomezcoello Liz Alexandra

Quito, marzo de 2025

Dedicatoria

A mis sobrinos Lucciana y Rafael, para que su generación sea la que transforme la manera de hacer política en Ecuador. Una política diferente, equitativa y más justa para todas y todos.

Epígrafe

Los buenos tiempos son mala política.

— Mohamed Sadli

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	10
Introducción	11
Capítulo 1. El marco analítico de diseño de políticas públicas	14
1.1. De problema social a problema público	14
1.2. Puesta en agenda de un problema público.....	15
1.3. Debilitamiento de políticas en el contexto de cambio de políticas	16
1.4. Estrategia metodológica	17
Capítulo 2. El proceso de la política de Educación Superior en Ecuador (2007-2013)	18
2.1. Configuración de la política pública de Educación Superior a través de los instrumentos NATO	18
2.1.1. Instrumentos de Nodalidad	18
2.1.2. Instrumentos de Autoridad	20
2.1.3. Instrumentos de Tesoro	21
2.1.4. Instrumento de Organización.....	22
2.2. Un problema público estructurado	23
2.3. Modelo incremental de la política pública: una oferta de campaña	25
Capítulo 3. Debilitamiento de la política pública de educación superior	26
3.1. Barreras estructurales: deficiencias en la coordinación.....	27
3.2. Barreras políticas: politización de la Educación Superior.....	28
3.3. Barreras presupuestarias: estocada final para el debilitamiento de la política	32
Conclusiones	34
Referencias	36
Anexos	38
Anexo 1. Ficha de aplicación de instrumento de investigación: entrevista.....	38
Anexo 2. Tabla de evidencias.....	41

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.1. Porcentaje de personas que no asisten a la universidad por razones económicas (2007- 2013)	21
---	----

Lista de abreviaturas y siglas

ABREC	Asociación de Becarios del Ecuador
CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CES	Consejo de Educación Superior
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
ENES	Examen Nacional para la Educación Superior
GAR	Grupo de Alto Rendimiento
IES	Instituto de Educación Superior
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Accesos a la Información Pública
NATO	Nodalidad. Autoridad. Tesoro. Organización
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto Interno Bruto
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SNNA	Sistema Nacional de Nivelación y Admisión

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Jackeline Elizabeth Herrera Piedra, autora de la tesis titulada “Análisis del debilitamiento de la política de educación superior en Ecuador (2013-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialización en Diseño de 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, marzo de 2025.



Firma

Jackeline Elizabeth Herrera Piedra

Resumen

La crisis de la década de 1980 en América Latina dejó Estados limitados en gasto público para atender las políticas sociales. Los gobiernos que se sucedieron en años posteriores, como en el caso ecuatoriano a partir de 2007, llegarían para transformar los objetivos estatales e implementar innovaciones de políticas e instrumentos con el objetivo de superar las brechas de desigualdad. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del Ecuador se contrapuso a los lineamientos del Consenso de Washington, cuyo objetivo de debilitar el sistema público e institucional había provocado una profunda crisis socioeconómica en el país.

Esta llamada “Revolución Social” pretendía fortalecer las capacidades de las personas para que sean parte de su propio desarrollo. La política social estaba articulada a una estrategia incluyente y movilizadora, donde el Estado garantizaría los derechos fundamentales. Las propuestas de democratización de acceso a estos derechos fueron concebidas en la Constituyente de 2008, entre ellas el compromiso de garantizar el financiamiento oportuno y suficiente para la educación, regida por criterios de equidad social, poblacional y territorial.

En el ámbito específico de la reforma universitaria, los cambios de paradigmas en América Latina condujeron a que el ex Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP) identificara en el Proyecto “Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI” cinco nudos críticos en la calidad de la Educación Superior. Este sería el detonante para que sectores sociales cuestionaran el quehacer universitario y que el Legislativo interviniera, poniendo en evidencia que la Reforma Universitaria nació del reclamo social y el cambio de enfoque gubernamental.

Para garantizar este cambio de enfoque, se requería contar con organismos encargados de la implementación, monitoreo y evaluación de la política de Educación Superior, dando paso a una reingeniería institucional. Sin embargo, tras este cambio de orientación, la política pública sufrió un debilitamiento iniciado en 2011, dado por intereses políticos, cambios de gobierno y fallas de implementación que, a su vez, provocaron otros problemas sociales en los jóvenes que son visibles en la actualidad.

Esta tesina aborda como pregunta de investigación ¿cuáles fueron los factores que contribuyeron al debilitamiento de la política de Educación Superior en el Ecuador en el período 2011-2023? Asimismo, se pretende dilucidar la interrogante ¿cómo ha afectado este debilitamiento al grupo-meta en la actualidad? Los hallazgos permiten comprobar que una

combinación de factores estructurales, políticos y presupuestarios, en conjunto, contribuyeron al debilitamiento de la política pública de Educación Superior en Ecuador, lo que ha afectado negativamente la situación del grupo-meta.

Agradecimientos

A los docentes de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) por creer y alimentar a la academia para transformar nuestras sociedades actuales.

Introducción

La política pública constituye un conjunto de herramientas e instrumentos, decisiones y acciones que, de manera organizada, permiten a los Estados alterar o modificar los comportamientos gubernamentales y sociales en torno a un problema público. Según Muller y Surel se las puede definir como “un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención” (1998, 128, citado en Fontaine 2015). Su abordaje bajo un enfoque de diseño, a decir de Rodrigues de Caires (2019), responde a la necesidad de conectar la investigación y la práctica de las políticas de una manera más explícita y productiva.

Esta tesina presenta un análisis de políticas implementadas en el ámbito de la Educación Superior por los tomadores de decisión en el Ecuador, durante los periodos 2007-2023, considerando dos fases del desarrollo de la política. La primera, comprendida entre los años 2007 y 2013, se refiere a la implementación de una política de fortalecimiento de la educación superior, que responde a la aprobación de la Constitución de 2008, dentro del primer periodo de gobierno de Rafael Correa, en cuyo artículo 28 reconoce a la educación superior como un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos (Constitución de la República del Ecuador 2008, 33). La segunda fase se refiere, en cambio, a los problemas de implementación de la política durante el último periodo de gobierno del mismo exmandatario (2013-2017) y sus dos sucesores, Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2023).

Con base en el concepto de racionalidad de las decisiones de Lasswell (1951 citado en Aguilar 1992, 79) se parte de la tesis de que el proceso de la política y su realización merece ser un objeto de estudio por derecho propio. Este supuesto permite desarrollar una exploración teórica sobre los factores que contribuyeron al debilitamiento de la política y cómo ha afectado este fenómeno la situación del grupo-meta en la actualidad, durante el desarrollo de la política en ambas fases. Con el propósito de analizar los factores intervinientes en el deterioro de la política de Educación Superior desde el 2007 hasta el 2023, se indaga sobre los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) que configuraron la política durante este periodo.

Estos factores mostrarán que, si bien la propuesta de la LOES de vincular el Sistema de Educación Superior en el Ecuador con todo el sistema educativo del país buscaba fortalecer el sistema, el enfoque en formar a los estudiantes desde los niveles iniciales hasta la educación superior se ve obstaculizado por fallas en la política que, en los periodos de gobierno entre 2013 y 2023, provocarán su debilitamiento. Mas aún con un cambio de régimen gubernamental desde el 2017 que pretende desdibujar los esfuerzos de concluir con el proceso de evaluación iniciado por el CONEA, con las subsecuentes ofertas de campaña de eliminar las instituciones encargadas de evaluar las políticas en Educación Superior.

Para ello, se ha realizado una recolección de información primaria y secundaria orientada a conocer a profundidad el desarrollo de este proceso hasta la actualidad. Beach menciona que “un caso es una instancia de una teoría causal desarrollada de principio a fin” (2020, 239). El presente estudio y sus consideraciones se basan en tres fuentes principales de información: datos sobre los problemas derivados por la política pública en los jóvenes; revisión de archivo histórico disponible en medios digitales; y testimonios de actores políticos, académicos y juveniles sobre la problemática.

En este contexto, para dilucidar la pregunta de investigación, en el primer capítulo se analizará teórica y conceptualmente, dentro del marco analítico de diseño de la política pública, el problema público específico. En este apartado se abordará el contexto que conllevó a la falla de la política, recogiendo una discusión teórica entre autores expertos en el campo de estudio para luego concluir en la caracterización de su debilitamiento. Asimismo, se revisarán los mecanismos causales del problema que, como manifiesta Roth (2014), implican identificar, caracterizar y analizar de manera particular la situación problemática.

Se parte de la metodología planteada por Ordóñez-Matamorros (2013) para identificar, estructurar y definir el problema de políticas públicas, y se realiza una definición lógica de las causas del problema y la teoría causal subyacente al mismo. Aquí se presenta un repaso de los modelos de inscripción del problema en las agendas de los gobiernos, incluida la teoría del etiquetaje, en donde el problema escala en su publicación debido a la manera arbitraria en la que actores políticos han entendido y definido la situación problemática (Cefaï y Terzi 2012, citados en Roth 2014, 119).

En el segundo capítulo se describe el contexto, el problema y la política pública de Educación Superior en el caso ecuatoriano. A partir de la distinción entre instrumentos por las categorías NATO, se analiza la última reforma universitaria y la implementación de la Ley Orgánica de

Educación Superior (LOES) desde su adopción en 2010. La sección contiene subcapítulos que permiten comprender los ciclos políticos de gobierno que atravesó la implementación de esta política.

El tercer capítulo comprende, en primer lugar, la descripción del método de investigación cualitativo utilizado y los resultados del análisis de la información obtenida de la revisión documental y entrevistas. En segundo lugar, se presenta la información empírica probatoria de la hipótesis, según la cual una combinación de factores estructurales, políticos y presupuestarios contribuyó al debilitamiento de la política de Educación Superior en Ecuador.

Para esto, se analizan los factores que influyen en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas con base en postulados de gobernanza colaborativa y controles democráticos horizontales y verticales. Asimismo, se indaga sobre las barreras en la coordinación intersectorial de la política de Educación Superior en Ecuador.

Capítulo 1. El marco analítico de diseño de políticas públicas

El creciente interés de los diferentes actores en los procesos de política pública ha conllevado a estudiosos en el campo a repensar los conceptos, enfoques y métodos de la disciplina. A fin de llegar al contexto analítico del diseño de políticas públicas, este apartado comprende una discusión conceptual sobre postulados de diversos autores, desde Harold Lasswell en el ámbito macro de las ciencias de políticas, meso desde las perspectivas de André-Noel Roth, hasta el contexto específico o micro de Guillaume Fontaine sobre el diseño de políticas en los países de la región latinoamericana.

Política pública se refiere al conjunto de soluciones dirigidas a lograr un futuro deseado. Mediante las políticas, los públicos proyectan “imágenes de ellos mismos, de otros individuos, de sus necesidades, propósitos y relaciones” (Lippmann 1949 [2003], 41) en un contexto social, más allá del individual. La expectativa normativa es que las políticas públicas se construyan con la ciudadanía y los actores interesados en función del beneficio colectivo. Para que la política pública solucione problemas públicos, es necesario que el problema surja de la *res pública* para adquirir notoriedad en el contexto de *lo público*.

Ahora bien, según Fontaine (2015) la elaboración de las políticas como proceso de aprendizaje social supone conocer cuál es el curso de acción adecuado. En nuestras sociedades democráticas, la administración de lo público implica tomar decisiones satisfactorias en un proceso político, en el que las soluciones experimentadas son constantemente revisadas y mejoradas en función de los resultados que producen. A este proceso, Lindblom (1959, citado en Fontaine 2015, 42) lo llama razonamiento marginalista o incremental, donde la toma de decisiones está moldeada por la participación de múltiples actores.

Este primer acercamiento teórico sobre lo que persiguen las políticas públicas sugiere que el indicador de una política se encuentra en el acuerdo satisfactorio de las partes, dentro de un proceso que incluye varias actividades. En este proceso es posible analizar el fracaso de una política con el fin de mejorar su ejecución en términos de efectividad y eficacia para solucionar un problema público.

1.1. De problema social a problema público

De acuerdo con el concepto de publicidad de Lippmann y Dewey, una situación problemática o problema privado se convierte en un problema público cuando adquiere su “publicación”

en un grupo social. Roth (2014, 118-119) manifiesta que cuando un colectivo se siente afectado indirectamente por una problemática, se constituye el paso de un problema privado a un problema público. A decir del autor, estos momentos de problematización y publicación forman parte de un mismo proceso.

Los problemas sociales o la cuestión social tienen su base conceptual en el desarrollo de las ciencias sociales del siglo XIX. Acorde con la tradición positivista, se consideraba que existían hechos sociales que podían ser medidos y tratados con métodos científicos. Por el contrario, la perspectiva construccionista de los años 60 del siglo XX subrayó que los problemas sociales eran el resultado de constructos sociales creados por actores sociales, políticos o institucionales con el fin de imponer una cierta manera de entender y definir una situación problemática. Ambos enfoques tienen una lógica basada en la experiencia colectiva, sin embargo, el enfoque positivista sigue siendo dominante en el análisis de los problemas y la formulación de políticas por parte del Estado.

Desde las perspectivas contemporáneas, los problemas de políticas públicas “son necesidades, valores u oportunidades de desarrollo que no están resueltas y que son posibles de alcanzar mediante la acción pública” (Dery 1984, citado en Ordóñez-Matamoros 2013, 98). Por lo tanto, un problema social pasa a ser un problema público cuando las personas piensan que es posible hacer algo para cambiar la situación problemática que les aqueja colectivamente. Una política eficiente emerge de un proceso adecuado de identificación, definición y caracterización del problema.

1.2. Puesta en agenda de un problema público

De modo general, *agenda setting* se refiere al proceso de publicitar o publicar en la agenda del gobierno una situación problemática que afecta a un grupo social o a una sociedad. Sin embargo, como advierte Roth (2014, 122), “no basta con lograr definir un problema como público para que este aparezca enseguida en la agenda del Gobierno”, ya que existen condiciones de exclusión que pueden impedir el acceso de un problema público a la agenda gubernamental. Para el autor, el término *agenda* se refiere a un conjunto de problemas que están en el debate público o interés público y que, además, son reconocidos como merecedores de la intervención de autoridades públicas legítimas.

Al ingresar en esta agenda y adquirir estatus de prioridad, los asuntos de interés público reciben algún tipo de atención de las instituciones estatales. En este marco, Roth divide los

problemas que son prioritarios y menos prioritarios en la arena política, lo que es definitorio al momento de tomar o no decisiones por parte de los gobiernos.

La puesta en agenda de un problema público requiere habitualmente de actores sociales activos que busquen su institucionalización. Sin embargo, existen dos condicionantes que influyen sobre si el problema es atendido por las instituciones estatales. El primer factor es la posición social de estos actores sociales en la estructura sociopolítica; y el segundo factor se refiere al contexto o disposición institucional, coloquialmente conocida como la voluntad política. Ésta depende, desde una perspectiva neoinstitucional, del régimen político (Cesar y Maldonado 2010, citados en Roth 2014, 124).

Desde esta perspectiva, a través de un sistema dinámico, se legitima tanto la formulación del problema público como su inscripción en la agenda, la implementación de acciones y la evaluación de la política pública. Mediante este proceso, la política puede avanzar en alcanzar el futuro deseado o tener fallas y, en ciertos casos, debilitar el proceso y la política misma.

1.3. Debilitamiento de políticas en el contexto de cambio de políticas

La política pública puede funcionar idealmente como un mecanismo de transformación que produce cambios sistémicos o, en cambio, reproducir y equilibrar determinadas formas de gobernanza (Rodrigues 2019). Sin embargo, en la práctica, los procesos de toma de decisión tienen matices socio-políticas definidos en “la jerarquía, la poliarquía (el gobierno de muchos) y la negociación” (Dahl y Lindblom 1953, citados en Fontaine 2015, 41). En efecto, el proceso político depende de los intereses de los grupos que intervienen movilizándolo sus recursos e influencias.

La perspectiva marginalista de Lindblom (1958) sugiere que los cambios de políticas entre administraciones operan de manera gradual e incremental. Este enfoque subraya que las decisiones de políticas se toman en función de la situación presente y no de un modelo ideal de toma de decisión. En ese sentido, en un contexto de alternancia partidaria entre ciclos de gobierno, el proceso político se manifiesta como “un proceso de adaptación, en el cual las soluciones experimentales están constantemente revisadas” (Fontaine 2015, 42).

Este proceso plural, donde intervienen actores o grupos de actores privilegiados, se producen negociaciones y se ejerce poder de influencia desigual, puede obstaculizar el logro de objetivos óptimos de una política pública. El dominio de ciertos intereses sobre la orientación de las políticas da lugar a lo que Wayne Parsons (2012) define como equilibrio interrumpido,

en donde la estabilidad generada por el dominio de ciertos intereses genera las condiciones políticas para un cambio radical de orientaciones en la política. Este modelo describe dos momentos: uno de equilibrio y persistencia de un cierto abordaje, y otro, donde se rompe la estabilidad que rodea al tema o sector. En concordancia con Parsons, cuando se rompe la estabilidad, el monopolio de las políticas se puede ver desafiado, reconstruido o destruido.

True, Jones y Baumgartner (1993, citados en Sabatier 2020) consideran que este modelo está determinado por dos fuerzas interactivas, de acuerdo con las cuales el sistema político puede ser incrementalmente conservador o abocarse a fases de cambios radicales. La primera fuerza se refiere a la forma en la que se presentan los temas de interés; y, la segunda, al contexto institucional de los temas. En este sentido, es posible señalar que, si bien esta interrupción del equilibrio avizora una evolución hacia un nuevo periodo de estabilidad también puede conducir a una regresión hacia el debilitamiento que provocaría, incluso, un desmantelamiento de los objetivos y metas de la política.

1.4. Estrategia metodológica

Este estudio empírico de caso se basa en una evaluación que José Luis Méndez (2020) denomina análisis y comparación del programa público. La estrategia metodológica parte de un momento en el que se definen los objetivos y metas de la política pública en un contexto social, y cubre un segundo momento que muestra cómo evolucionó la política en el proceso de cambios de ciclos de gobiernos e influencia política desigual. Esta indagación busca conocer los efectos o resultados públicos que tuvo la trayectoria de la política durante una temporalidad dada por el cambio por vía electoral de tres administraciones diferentes de gobierno.

Se analizan los instrumentos de política clasificados en la tipología NATO de Christopher Hood (2007) en los dos momentos de la política. Los hallazgos que resultan de esta primera exploración metodológica han sido complementados con instrumentos de análisis cualitativo sobre las perspectivas de actores involucrados en el desarrollo de la política pública (Anexo 1). Finalmente, se aporta información obtenida de la opinión pública generada por la maquinaria mediática, considerada como un actor fundamental en el proceso de debilitamiento de la política objeto de estudio.

Capítulo 2. El proceso de la política de Educación Superior en Ecuador (2007-2013)

Las propuestas de transformación social y democratización del acceso a los derechos fundamentales en Ecuador fueron concebidas en la Constituyente de Montecristi de 2008. En el séptimo título de la Carta Magna, respecto de los principios de inclusión y equidad del régimen del Buen Vivir, el artículo 348 establece que el Estado debe garantizar el financiamiento oportuno, regular y suficiente para que la educación sea pública. Se dispone además que “la distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial” (Constitución de la República del Ecuador 2008, 162).

En este contexto, la Asamblea Nacional, que reemplazó al Congreso en septiembre de 2008, intervino como Función Legislativa del Estado para cuestionar el quehacer universitario y liderar un proyecto de reforma universitaria. Bajo esta iniciativa, la política pública de Educación Superior en el país volvió a estar en la mesa de asuntos de interés público. En correspondencia con el principio constitucional de la participación ciudadana, en este proceso tuvieron un rol relevante actores de la sociedad civil.

2.1. Configuración de la política pública de Educación Superior a través de los instrumentos NATO

Este análisis parte de una revisión de los instrumentos NATO aplicados en la política pública desde el 2007 hasta el 2013. En este periodo se produjeron los cambios constitucionales e institucionales que situaron a la Educación Superior como un problema público en la perspectiva de una transformación económica, política y social denominada “Revolución Educativa”.

2.1.1. Instrumentos de Nodalidad

La información disponible respecto del proceso de reforma de la LOES, así como sobre los cambios institucionales que se dieron desde la primera evaluación a la calidad de la Educación Superior, es amplia hasta 2017. Posteriormente, se evidencia un vacío nodal en las instituciones encargadas de la implementación y evaluación de la política. Los resultados de la gestión gubernamental durante los primeros seis años de gobierno a partir de la Constituyente de Montecristi arrojan múltiples datos contenidos en informes de rendición de cuentas y mediciones en los portales web de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), el Consejo de Educación Superior (CES) y

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

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), vigente desde su publicación en el Registro Oficial en mayo de 2004, dispone a las instituciones que conforman el sector público cumplir lo dispuesto en la Constitución en lo referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Las instituciones deben garantizar y promover la organización, clasificación y manejo de la información para dar cuenta de la gestión del Estado, bajo el control y supervisión de la Defensoría del Pueblo.

El Informe de Evaluación de Desempeño Institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, realizado en noviembre de 2009 por el ex CONEA, provee información relevante. Este documento se fundamenta en el Mandato 14 de la nueva Constitución, el cual se orienta a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior (IES). En observancia de la ley, al CONEA le correspondía elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño de las IES para garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento.

El informe referido, en su literal a), diagnostica a la universidad ecuatoriana como “un conjunto fragmentado por múltiples brechas” que expresaban, también, múltiples fenómenos, entre ellos:

- 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, 1).

La evaluación utilizó cinco categorías (A, B, C, D y E) basadas en las asimetrías presentes entre las universidades y escuelas politécnicas que, hasta el 2009, mantenían un nivel homogéneo de desempeño. Los criterios de esta evaluación se centraron en: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna. Asimismo, se evidenció una “prolongada ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales y organizativos y **sus criterios de calidad**” (Las negrillas me pertenecen) (CONEA 2009, 1)

2.1.2. Instrumentos de Autoridad

La nueva Constitución mandató la actualización del marco normativo de la Educación Superior. El proyecto de nueva LOES resultó de un proceso de debate y socialización, desarrollado a través de la Asamblea Nacional, que recogió opiniones y sugerencias de los colectivos sociales y académicos hasta su aprobación en octubre de 2010. Esta ley consagró principios como Autonomía Responsable, Cogobierno, Igualdad de Oportunidades, Calidad, Pertinencia, Integralidad y Autodeterminación.

El denominado Plan Nacional para el Buen Vivir fue el instrumento rector del Estado ecuatoriano para llevar a cabo la gestión e inversión pública, a través de estrategias y objetivos nacionales que permitieron realizar cambios institucionales. Para el 2013, el CES culminó con el proceso de evaluación a todas las IES con el cierre de 14 de 26 universidades y escuelas politécnicas de Categoría E que no reunían los requisitos mínimos de calidad. Las principales falencias que se encontraron en esta evaluación fueron la falta de profesores a tiempo completo, inexistencia de un escalafón salarial, y docentes que eran tutores de tesis de hasta 600 estudiantes.

Según el CEAACES, estas IES tenían deficiencias en las áreas académica, institucional, soporte pedagógico, ámbitos de aprendizaje y resultados de aprendizaje. Sin embargo, el cierre de las denominadas “universidades de garaje” dejó a 42.417 estudiantes por fuera del Sistema de Educación Superior, por lo que se creó el Plan de Contingencia que reubicaría a 37.080 estudiantes de los últimos años de carrera en otras universidades intervenidas por el Estado en ese año (ULEAM 2015).

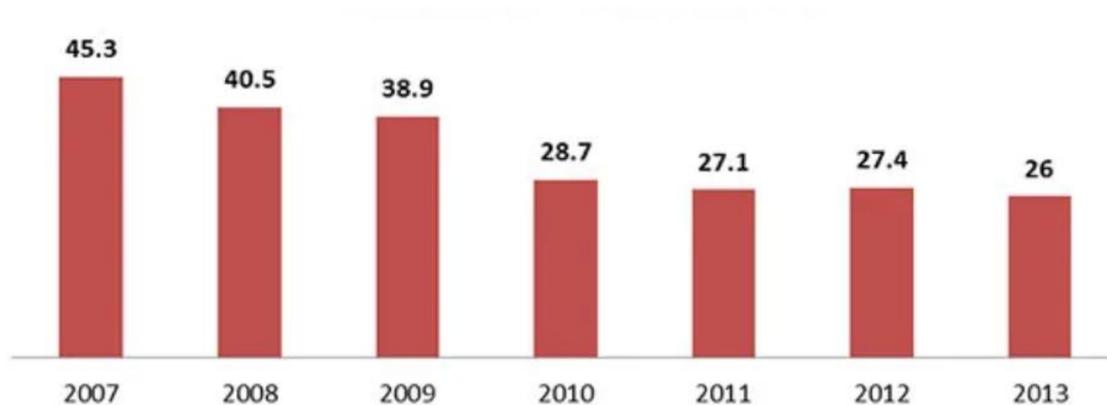
Como parte de este Plan, en abril de 2012, el gobierno creó cuatro universidades que contaban con el aval internacional de calidad de Educación Superior. En el 2014 se inauguró la Universidad de las Artes (UNIARTES) en Guayaquil; la Universidad Yachay en Urcuquí,

denominada la “Ciudad del Conocimiento”; la Universidad Nacional de Educación (UNAE) en Azogues; y la Universidad Regional Amazónica Ikiam, en Napo. La creación de estas universidades emblemáticas respondía a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, encaminados a generar conocimiento y desarrollo de tecnología, ciencia e investigación nacional.

2.1.3. Instrumentos de Tesoro

Durante el periodo 2007-2013, el gasto público en Educación Superior fue de 7.348,36 millones de dólares, incrementando la asignación presupuestaria en 1,11 puntos porcentuales del PIB respecto del 2006. Para el 2012 y 2013, los recursos aumentaron en 346 millones de dólares. Resultado de esta inversión, de acuerdo con el CES (2023), la brecha de acceso a la Educación Superior se redujo del 45,3% en el 2007 al 26% en el 2013 (gráfico 2.2).

Gráfico 2.1. Porcentaje de personas que no asisten a la universidad por razones económicas (2007- 2013)



Fuente: ULEAM (2015).

De acuerdo con la SENESCYT, la nueva fórmula de distribución de recursos asignaba el 60% a la calidad e incremento por número de estudiantes; el 32,3% a la eficiencia académica y pertinencia, referente al costo por carrera por estudiante; el 6% era asignado a las IES de categoría A, para investigación; y el 1,7% para la eficiencia administrativa, en cuanto al gasto asignado al personal docente. Según la SENESCYT, que hasta el 2017 funcionó como Secretaría Nacional, el Ecuador fue el país sudamericano que más recursos destinó a educación superior en relación a su economía, alcanzando el 1,83% del PIB en el 2023.

A pesar de las proyecciones y planificación estratégica para el sector educativo, para el periodo 2013-2017, la recesión económica profundizada por el terremoto de abril de 2016 tuvo un impacto fundamental en las políticas públicas. Además, el país venía enfrentando una

baja en el precio del petróleo, variación del dólar en los mercados internacionales y decrecimiento del PIB desde el 2015. De manera que, este nuevo contexto económico, sumado a los daños a la infraestructura estatal dados por el terremoto, llevaron al gobierno a tomar medidas presupuestarias que cambiarían el escenario político y social.

2.1.4. Instrumento de Organización

La LOES del año 2000 designó a entidades, como el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), como organismos ejecutores del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación. Sin embargo, como lo analiza Rojas (2011, 60), se produjo “la proliferación indiscriminada de los programas de posgrado y la creación de numerosas carreras de grado que respondían más bien a una demanda clientelar y no a una verdadera necesidad social, convirtiendo de esta manera a la educación superior en un ‘buen negocio’, actitud que afectó significativamente su calidad”. Esta discusión llevaría a la reforma legislativa producida entre 2008 y 2010, que incluyó una reingeniería institucional para el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de la nueva LOES.

La nueva normativa integró la estructura jerárquica del Sistema de Educación Superior con tres instituciones. La SENESCYT, a cargo de ejercer la rectoría de las políticas para la educación superior; el CES, encargado de regular, sancionar irregularidades y aprobar la creación de carreras universitarias a través de normas específicas; y el CEAACES, con la responsabilidad de evaluar y acreditar a las IES.

Sobre esta estructura sectorial, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) adquirió el rol predominante en las políticas públicas. El Mandato 14 de la Constitución se planteó recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las IES, y planteó la necesidad de fortalecer la planificación estratégica para “presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos” (Constitución de la República del Ecuador 2008).

El artículo 353 de la Constitución possibilitó la creación de la SENESCYT, como un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la

relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. Al mismo tiempo, la LOES dio paso a la creación del CES para contar con un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas.

2.2. Un problema público estructurado

Los programas de educación superior creados entre el 2010 y 2013 estaban enfocados en fomentar la excelencia académica y generar investigación local para cumplir con la promesa de salir del extractivismo, disminuir la importación de tecnología y producir innovación. Así, los programas de becas nacionales y extranjeras, el Grupo de Alto Rendimiento (GAR) a través del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), el Banco de Ideas para la Innovación, el Programa Prometeo y ayudas económicas, buscaban aportar a la transformación de la matriz productiva, objetivo para el que no se contaba con la capacidad técnica y profesional.

Una de las principales manifestaciones de la falla de la política fue la situación de los becarios retornados al país. Una condición para ser becario era retornar al país luego de culminar sus estudios en las mejores universidades del mundo, con el objetivo de transferir ese conocimiento adquirido en cualquier institución pública, privada o mixta durante el doble del tiempo que duró su beca, como un “periodo de compensación” al Estado. Sin embargo, para el 2016 la tasa de desempleo entre los becarios era del 27%, de los cuales el 22% se encontraban en el subempleo o empleo inadecuado. Hasta el 2018 existían 13.312 becarios retornados que no podían ubicarse en trabajo formales por más de cuatro meses.

Esta situación derivó en una “fuga de cerebros” y provocó que los becarios no pudieran cumplir con su periodo de compensación, asumiendo la sanción de devolver la inversión al Estado. Las familias de los afectados optaron por endeudarse en préstamos con la banca privada para que los jóvenes pudieran regresar a los países donde realizaron sus estudios, en búsqueda de oportunidades laborales que no encontraban en Ecuador. La crítica social desató un debate sobre los ideales de un gobierno tecnocrático que no advirtió sobre los efectos de una política pública al corto y mediano plazo.

En el 2016, frente a esta problemática, la SENESCYT creó la plataforma “Ensamble” que pretendía ser un nexo entre los becarios y las instituciones públicas y privadas, y la cual funcionó como un repositorio de hojas de vida a disposición de los contratantes. Sin embargo, los becarios indicaron en varios medios de comunicación que no se había resuelto el problema

y que no existían plazas para la mayoría, optando por contratos temporales en la academia. Denunciaron que el mismo sector público estaba lleno de contratos ocasionales y que no pudieron acceder a concursos de méritos para nombramientos definitivos. Respecto a la empresa privada, esta fue reacia a apostar por la innovación, indicando que sus perfiles eran muy altos para cubrir sus capacidades con salarios adecuados.

Otro de los problemas identificados en la política pública se refiere al ENES, adoptado desde el 2011 y vigente desde el 2014 a través del Acuerdo Interinstitucional Nro. 2014-001 con el Ministerio de Educación. Se evidenciaron falencias en la plataforma virtual en la que los bachilleres debían postular a una universidad pública. Este examen buscaba diagnosticar las destrezas adquiridas por los estudiantes del tercer año de bachillerato, de manera universal y obligatoria. Este mecanismo dejó por fuera del sistema educativo al 20% de los aspirantes y un 72% de los estudiantes que invirtieron en cursos de nivelación no obtuvieron un cupo (*El Diario*, 30 de agosto de 2015).

Este denominado “fenómeno educativo” recibió críticas de rectores y académicos universitarios por el manejo gubernamental del programa. En el 2015, el Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad firmó un manifiesto que afirmaba que el ENES no favorecía a la democratización y que lejos de reducir las brechas de desigualdad, se coartaba el derecho a la igualdad de oportunidades. El manifiesto se refería al contenido del examen de conocimientos más que de aptitudes, a la falta de transparencia del gobierno en poner a disposición de la sociedad las bases de datos del ENES, y denunciaban ante la opinión pública que la necesidad de los estudiantes de acceder a un cupo incrementaba el negocio de cursos privados preuniversitarios.

Estas fallas en la política contribuyeron a la insatisfacción social y el avance de opciones políticas que prometían cambiar el rumbo de la política de educación superior. Durante la campaña electoral del 2017, opositores al régimen correísta prometieron eliminar el ENES. Los candidatos Guillermo Lasso y Xavier Hervas basaron su campaña en estas debilidades del gobierno antecesor. Lenin Moreno, candidato del oficialista Alianza País, proponía una continuación del Plan de Gobierno implementado por Rafael Correa. Sin embargo, durante su posesión en mayo de 2017, indicó que su gobierno se diferenciaría del régimen de su antecesor, eliminando las sabatinas (Enlaces Ciudadanos), reestructurando el gabinete ministerial con actores políticos de oposición y permitiendo el diálogo de diferentes tendencias ideológicas para evitar las prácticas confrontativas del gobierno de Correa.

2.3. Modelo incremental de la política pública: una oferta de campaña

El plan de gobierno de Lenin Moreno, denominado Plan Nacional “Toda Una Vida” 2017-2021, estableció tres ejes generales, entre los cuales se concebía a la juventud como uno de sus objetivos.¹ En efecto, el primer objetivo ofrecía “garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas”. Sin embargo, durante esta gestión no existió coherencia entre los objetivos de las políticas implementadas por su gobierno. Esta propuesta debía estar sujeta a políticas, programas y proyectos públicos operativos, con asignación de recursos, mantenimiento de la inversión y fortalecimiento de la coordinación intersectorial con todos los niveles de gobierno.

Howlett y Tosun (2021) sostienen que el instrumento de tesoro es esencial en la implementación de políticas. Durante el gobierno de Moreno, sin embargo, se registraron recortes de presupuesto a políticas para resolver los problemas de desempleo, pobreza y acceso a la educación de la juventud. Este periodo comprendido entre 2017 y 2021 mostró un incrementalismo jerarquizado en la Función Ejecutiva, obviando la coordinación intersectorial que promulgaba su plan de gobierno. Un claro indicador de la incoherencia en la implementación de estos planes para atender las problemáticas juveniles fue la supresión de la Secretaría Técnica de Juventudes, mediante Decreto Ejecutivo en el 2020. También es una señal de esta incoherencia las intenciones políticas de suprimir la SENESCYT.

De esta manera, los cuestionamientos a los problemas del Sistema de Educación Superior proliferaron en las propuestas de campaña presidenciales en los siguientes periodos de gobierno, en los que actores políticos opuestos al gobierno de Correa utilizarían a las instituciones del sector con el objetivo de ganar un electorado de transición generacional, principalmente, joven. Asimismo, contribuirían a este fin actores sociales de elevada influencia política cuyos intereses económicos primarían sobre los intereses del grupo-objetivo.

En resumen, a pesar de la normativa internacional y constitucional que obliga al Estado a cumplir con estándares mínimos de derechos fundamentales, la implementación de la política pública no tuvo los resultados deseados.

¹ Reducción de 3% de la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años; Disminuir 13% la tasa de nacidos vivos en mujeres adolescentes; Incrementar 2% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo; Incrementar 3,4% la tasa bruta de matrícula en educación superior; e, incrementar el 3,1% la tasa bruta de matrícula de nivel técnico y tecnológico.

Capítulo 3. Debilitamiento de la política pública de educación superior

El estudio de caso parte del supuesto neoinstitucional de que la efectividad de las políticas públicas requiere contar con instituciones que vigilen el cumplimiento de las metas y objetivos para resolver los problemas públicos. De la información disponible en los sitios web de las instituciones involucradas en la política de Educación Superior, se observa que los instrumentos de la política pública fueron afectados por cambios constantes y decisiones contradictorias de los actores políticos, influenciados por actores mediáticos y del sector académico privado, que debilitaron las instituciones a cargo de liderar y coordinar los procesos de evaluación de las IES.

Las instituciones rectoras de la política pública fueron duramente criticadas por el rol jerárquico y centralizado que ejercían sobre la coordinación intersectorial de la política. Esta inestabilidad de la política conllevó a una ineficiente coordinación intersectorial entre la Educación Superior y la Función Ejecutiva, lo que dificultó la consecución de sus objetivos. El cambio de gobierno en el 2017 dio un giro radical en la educación superior que vino a ser tratada como una mercancía, desplazando el tema y convirtiéndolo en un asunto de carácter político.

Una ineficiente coordinación entre la Educación Superior y la Función Ejecutiva, debido a la falta de diálogo y colaboración interinstitucional, provocó que la política pública sufriera cambios durante el paso de dos periodos de gobierno entre el 2017 y 2023. Los datos sobre la vulneración de los derechos del grupo etario al acceso a la educación superior, inserción laboral y condiciones de pobreza y pobreza extrema muestran que el rol del Estado fue deficiente y poco efectivo.

La investigación realizada por la Secretaría Técnica de Juventudes en el 2020 muestra que, al culminar una década de mayor número de jóvenes en Ecuador, entre los cuales se ubica a la generación joven más preparada, no se superaron las brechas de desigualdad, discriminación y exclusión. El documento identifica que la pobreza se debe a necesidades básicas insatisfechas y que, pese a los avances en cuanto al acceso a la educación, “persisten condiciones de inequidad sobre todo si se considera la zona de residencia y la pertenencia étnica” (CNII 2020, 24).

René Ramírez, exsecretario de la SENESCYT, desarrolló un plan de transformación de la Educación Superior en el país que incluía el cierre de universidades privadas, a las que

denominó “universidades de garaje”; la creación de cuatro universidades emblemáticas, que prometían un pacto nacional para la construcción de la sociedad del conocimiento, creatividad y de la excelencia; la conformación de programas de becas nacionales e internacionales de cuarto nivel, en las áreas de Ciencias de la Vida, Ciencias de los Recursos Naturales, Ciencias de la Producción e Innovación, Ciencias Sociales, y Arte y Cultura; y la implementación de un sistema de evaluación para acceder a la educación superior pública. Sin embargo, existieron incoherencias en la ejecución de estos programas que afectaron la calidad de la coordinación de la política pública y sus resultados.

Estos planes y programas no cumplieron con el principio de inclusión dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, pues para acceder a una carrera de tercer nivel, el joven debía aprobar un examen de ingreso (ENES) que no garantizaba el acceso igualitario en condiciones económicas ni de educación secundaria. Por otro lado, la posibilidad de ingresar a una de las cuatro universidades emblemáticas era inferior a la demanda de educación superior a nivel nacional, sin considerar que los cupos eran distribuidos en provincias diferentes a las residencias de los jóvenes. De igual modo, las áreas de estudios de las becas se alejaban de la realidad de los becarios para insertarse laboralmente en su retorno al país, ya que las plazas de trabajo en empresas privadas y el sector público eran limitadas en estas áreas.

3.1. Barreras estructurales: deficiencias en la coordinación

Oszlak y O'Donnell definen a la política pública “como el conjunto de programas, proyectos o acciones que se llevan adelante desde el Estado en sus distintos niveles y que se orientan hacia la intervención en diversos aspectos vinculados con un tema determinado” (1995 citado por Arzeno, Mariana y Mariana Ponce 2014, 73). La política pública de Educación Superior tuvo limitaciones debido a algunas barreras de coordinación intersectorial. La falla en la implementación hiper centralizada desde el gobierno central se dio en parte debido a la rigidez de los instrumentos de autoridad.

Si bien la participación del Estado involucra al gobierno como regulador y garante del cumplimiento de la calidad de las políticas públicas, este cambio radical en la educación superior hacia un sistema híper regulado, le otorgaba al Estado un rol centralizado y jerárquico que no fue coherente con las diferencias estructurales que existían en el mismo Estado, las instituciones públicas y las organizaciones sociales. Al respecto, Læg Reid, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja (2017, 11) indican que los acuerdos jerárquicos tradicionales,

las medidas de la nueva gestión pública y los acuerdos de “gobiernos integrales” afectan la calidad de la coordinación.

En este contexto, conducir la implementación de una política de educación superior sin considerar la variación de los mecanismos de coordinación, las medidas de reformas y las diferencias en las realidades de las regiones e IES, constituyó una de las primeras causales del problema en la implementación del cambio radical de la política.

3.2. Barreras políticas: politización de la Educación Superior

En el 2019, el expresidente Lenin Moreno ofreció la eliminación del ENES y la reforma a la LOES, regresando la autonomía institucional y presupuestaria a las universidades privadas. Según información aún disponible en el sitio web oficial de la Institución, el boletín de prensa del 19 de noviembre de 2019, bajo el titular “Presidente Lenin Moreno anuncia cambios al proceso de admisión a las instituciones de educación superior”, uno de los primeros cambios contempló reducir de cinco a cuatro los campos de evaluación en el examen “Ser Bachiller”, disminuyendo el componente de Aptitud Abstracta a ser transversal a los otros campos existentes hasta el 2017.

Además, se redujo el número de preguntas, de 155 a 120, así como el tiempo de la evaluación, de tres a dos horas y media. En el modelo de evaluación para el 2021 se incluiría un examen enfocado en el Bachillerato Técnico, provocando que el acceso a la educación superior sea generalizado y salga de los objetivos de especializar los campos de conocimiento para la innovación, ciencia, tecnología e innovación. Luego, Guillermo Lasso prometió el cierre de la SENESCYT en su campaña presidencial del 2021, acusándola de ser una tecnocracia innecesaria y ofreciendo a las instituciones educativas devolverles su autonomía educativa y financiera.

Estos escenarios, en un contexto de polarización ciudadana y confrontación de intereses políticos, iniciarían una falta de coordinación interinstitucional entre las IES y el Estado para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política pública. Por lo tanto, la voluntad de intervenir en la educación superior respondió a intereses políticos y privados, más que a objetivos sociales. La confrontación política redujo el bienestar de la sociedad a intereses particulares, pues la eliminación del ENES fue una decisión política que excluyó las necesidades del grupo-meta.

Las modificaciones aplicadas a mediados de enero del 2020 implicaron que el nuevo examen, denominado “Ser Bachiller”, pasara del 85% al 60% del puntaje, mientras que la nota de grado pasaría a representar del 15% al 40% de la calificación para el ingreso a la universidad pública. Estos cambios obedecían a la demanda de los actores políticos y académicos que criticaron al sistema desde el 2010 argumentando la exclusión de los jóvenes de escasos recursos económicos. Asimismo, en mayo de 2020, el expresidente Moreno suprimió la Secretaría Técnica de Juventudes a pesar de haberla creado como parte de su Plan Nacional “Toda Una Vida”. Esto se produjo debido a una emergente supresión de presupuesto para la ejecución de los programas en el marco de la crisis sanitaria del Covid-19.

Mediante entrevista realizada al extitular de la Secretaría Técnica de Juventudes, Elías Tenorio, se conoce que la institución nació en un escenario coyuntural “ya que fue parte de la campaña electoral de segunda vuelta donde se ofreció la construcción de una institución de jóvenes para intentar garantizar sus derechos” (entrevista, Quito, 12 de marzo de 2024). Con el objetivo de evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas dirigidas a los jóvenes, entre ellas, la de Educación Superior, se contó con un tipo de institucionalidad para las políticas públicas que se daban en ese entonces en beneficio del grupo etario.

Durante el tiempo de existencia de la Secretaría se trabajó en cinco líneas de acción, entre las cuales, se fortalecieron los programas de empleabilidad juvenil: Empleo Juvenil y Empleo Joven. A pesar de que Tenorio fue crítico de cómo se concibieron los programas se usó una reforma a la ley de Empleo Joven, donde se ofreció pagar la mitad del salario básico al sector empresarial para contratar a jóvenes recién graduados o en formación. Si embargo, la falta de presupuesto del Gobierno Central para la institución obstaculizó este objetivo (entrevista, Quito, 12 de marzo de 2024).

El extitular de esta Cartera de Estado indica que la decisión de suprimir la Entidad no fue acertada, sobre todo porque post pandemia los jóvenes requerirían ayuda en políticas de salud mental. Incluso, luego de la eliminación de la Secretaría, Tenorio propuso la creación del Consejo de la Juventud con poco presupuesto estatal, a fin de “seguir tejiendo los más altos intereses de las personas jóvenes” (entrevista a Elías Tenorio, exsecretario de la Secretaría Técnica de Juventudes, Quito, 12 de marzo de 2024). La propuesta no fue acogida por el Ejecutivo de este periodo. A decir del entrevistado, contar con un espacio institucional pondría en el radar de los tomadores de decisión las necesidades de los jóvenes para

garantizar la capacidad de los jóvenes y evitar una mayor inversión económica y social en el futuro, como actualmente sucede:

Lo que sí pierde el país, cuando no tiene institucionalidad de estas características, es el desarrollo de capacidades de los jóvenes. Cuando pierdes ese desarrollo de capacidades, si no los enfocas holísticamente, adecuadamente, porque no solo es garanticemos esa educación, sino como esa educación va a cambiar la vida de tu familia. Como esa educación va a enseñarte a tener una participación activa en la sociedad ecuatoriana. Termina debilitando una generación de jóvenes que va a seguirle reclamando al Estado las cosas que realmente necesita. Pero como el Estado, en su momento, no se dedicó a garantizar la capacidad de los jóvenes como tal, pues no va a tocar invertir el doble o el triple en el futuro (Elías Tenorio, exsecretario de la Secretaría Técnica de Juventudes, entrevista vía Zoom, 12 de marzo de 2024).

En julio de 2022, el expresidente Guillermo Lasso eliminó el examen a través de la reforma a la LOES planteada por el Ejecutivo, mediante Decreto Presidencial. Con esta decisión jerárquica del Ejecutivo, se dejaba en manos de las universidades y escuelas politécnicas la potestad de delinear y fijar sus propios procesos de admisión a las IES públicas. Además, el decreto presidencial no pasó por la Asamblea Nacional, indicando que el primer mandatario tenía la potestad legal y constitucional para omitir el proceso por el Legislativo.

Un hallazgo particular en la investigación es que durante el periodo 2017-2019, a merced de una crisis gubernamental provocado por los cambios de orden político, no se publicó información sectorial sobre educación superior. De hecho, la información encontrada sobre lo que gestionó la ex Secretaría Técnica de Juventudes fue provista por Elías Tenorio, durante la entrevista realizada como parte de la investigación del caso de estudio. Solo se mantuvo de acceso público información referente a leyes, decretos y mandatos presidenciales que obedecen a lo dispuesto por la LOTAIP.

Según el exsecretario, a pesar de que se consiguieron avances en materia de educación superior como la propuesta de reforma a la LOES en lo referente a la correlación de la puntuación en el examen Ser Bachiller, la supresión de la Cartera de Estado correspondió a intereses políticos. Informó, además, que el monto asignado para la Secretaría Técnica de Juventudes, en el año de su creación, fue de 180 mil dólares (entrevista, Quito, 12 de marzo de 2024).

Tenorio indicó que durante la vigencia de la Secretaría se propusieron programas de empleabilidad y emprendimiento, con más de 21 empresas públicas, privadas y la academia involucrada. Según la información aportada por el entrevistado, se generaron 1660 ideas de negocios que fueron implementadas a nivel nacional. Asimismo, se realizaron gestiones para la garantía de financiamiento y fortalecimiento del bachillerato educación dual, trabajando junto al Banco del Pacífico y la SENESCYT para condonación de deudas educativas (entrevista, Quito, 12 de marzo de 2024).

En este contexto, la coordinación horizontal de la política pública de Educación Superior se dio únicamente entre ministerios y sectores políticos, sin tomar en cuenta la coordinación con organismos de la sociedad civil, pues las universidades privadas no se acogieron al Acuerdo Interinstitucional 2014-001 que disponía aplicar el ENES de manera universal y obligatoria en todo el territorio ecuatoriano. Asimismo, la responsabilidad de cumplir con los objetivos de desempeño de la política en la asignación presupuestaria para el estipendio de becas internacionales no fue adoptada ni por el Ministerio de Economía y Finanzas ni por el Ministerio Coordinador de Talento Humano.

Respecto de la dimensión de coordinación vertical hacia arriba, con las organizaciones internacionales, y hacia abajo, con gobiernos locales, se evidencia que no se respetaron los acuerdos internacionales sobre los derechos de los jóvenes a incidir en las decisiones de los gobiernos, y tampoco a ejecutar la política pública con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). La coordinación interorganizacional vertical fue deficiente y el trabajo entre niveles de gobierno fue debilitado a través del instrumento de autoridad.

Como señalan los autores, las herramientas de coordinación influyen en la calidad de la coordinación, según cambia radicalmente el contexto estructural en el que operan. Por lo tanto, desde “una perspectiva estructural, los procesos de toma de decisiones en las organizaciones públicas son resultado de una fuerte relación jerárquica entre políticos de alto rango y líderes administrativos” (March y Olsen 1983 citados por autores Læg Reid, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja 2017, 16). En este sentido, la política pública para la educación superior estuvo lejos de conseguir que las administraciones sectoriales trabajen juntas en el problema.

3.3. Barreras presupuestarias: estocada final para el debilitamiento de la política

Una tercera barrera deviene del instrumento de tesoro. La LOES, aprobada en octubre de 2010, pretendió regular la organización del Sistema de Educación Superior en un contexto de transformación de la matriz productiva del país. Además, este marco de principios constitucionales también regulaba el cogobierno y la coordinación horizontal entre todas las IES.

Mediante Decreto Ejecutivo 135, publicado mediante Registro Oficial Nro. 76 de 11 de septiembre de 2017, se emitieron “Las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público” a cumplir hasta el 2021. En su artículo 1 se indica que las disposiciones, en lo correspondiente a gasto permanente, son de aplicación obligatoria para todas las instituciones descritas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, incluidas las Empresas Públicas de la Función Ejecutiva, con excepción de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

De la información encontrada en el Ministerio de Economía y Finanzas, entre el 2011 y 2013 el gasto total de las IES fue de 2.799'056.000 millones. Para el 2012 se asignó 17'055.746 millones destinados al Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), superando el monto para el año siguiente con 37'410.400 millones. Sin embargo, para el 2017 se redujo el presupuesto para el sector de la educación superior a menos de la mitad.

La situación de los becarios retornados tampoco ha sido resuelta por los gobiernos electos en 2017 y 2021. En agosto de 2020, la Asociación de Becarios del Ecuador (ABREC) publicó en su cuenta de red social X denuncias al respecto. En la publicación indican que, de las áreas de conocimiento, la de ingenierías y profesiones afines con mayor número de becarios alrededor del 5% se encuentran “con contratos ocasionales (con registro en el SRI)”, mientras que más del 20% están “sin ningún tipo de empleo y buscando activamente. Asimismo, otras áreas como Salud y Ciencias Biológicas muestran que más del 15% también se encuentran sin ningún tipo de empleo.

En cuanto al área de las Ciencias Sociales y del comportamiento, ningún becario ha obtenido alguna plaza de empleo. Entre otros problemas, la Asociación denuncia que los becarios aún mantienen trámites no respondidos por la SENESCYT y que las trabas de inserción laboral

siguen con el 66,7% en el desempleo; 74% no han recibido alguna notificación de su liquidación financiera; y, 32% no aplican sus conocimientos en sus trabajos actuales.

Según encuestas internas realizadas por la ABREC, el 49% de los becarios enfrentan complicaciones al retornar al país, por lo que han decidido trabajar en el extranjero al culminar con su periodo de compensación al Estado ecuatoriano. Según el Diario Expreso (2020), la Asociación planteó correctivos para revertir su situación de compensación, sin embargo, la SENESCYT resolvió en ese año que los mecanismos de compensación podían realizarse bajo relación de dependencia y sin ella, tanto en el Ecuador como en instituciones del Estado en el exterior.

En la información disponible en el portal web Trámites Ciudadanos, hasta abril de 2024 que se realizó la presente investigación, consta la última publicación sobre la plataforma “Ensamble” en enero de 2023 con los mismos parámetros y objetivos planteados por la SENESCYT en el 2016. Asimismo, de la Ficha Informativa del Proyecto 2023 de 112 páginas de resúmenes ejecutivos e hitos alcanzados, se indica que se ha asignado un presupuesto de 3,2 millones de dólares para fortalecer los programas de becas entregados por la SENESCYT, hasta diciembre de 2024. De acuerdo con las proyecciones, se ha cumplido con el 88,1% del proyecto, sobre las 380 becas entregadas durante el periodo 1995-2006, y las 960 becas en programas de maestría y 471 becas de doctorado entregadas en el 2011.

Conclusiones

Las juventudes vienen enfrentando dificultades en su inserción laboral, acceso a la educación superior y situación económica desde el 2013, dadas por un problema complicado de desempeño, estructuración y politización de las políticas públicas. De la investigación realizada, se ha podido evidenciar que las intervenciones gubernamentales han realizado un tratamiento superficial de los problemas en la política de educación superior. Luego de una aproximación teórica y situacional sobre la problemática, se concluye que factores estructurales, políticos y presupuestarios contribuyeron al debilitamiento de la política pública de Educación Superior en Ecuador desde el 2013 hasta el 2023. Los cambios de ciclos de gobierno han sido la principal barrera en la implementación eficiente de la política, con gobiernos que han utilizado los propios instrumentos de la política para debilitar sus metas y objetivos.

Se plantean cinco principales conclusiones que corroboran el debilitamiento de la política pública de educación superior, afectando a las juventudes en la actualidad:

- Los ciclos de gobiernos desde el 2017 contribuyeron a un debilitamiento de la política pública, pues la polarización política y politización de la educación superior permeó en los intereses de debilitar el Sistema de Educación Superior, al punto de eliminar de manera arbitraria estos asuntos del interés de los gobiernos. Lo más grave, quizá, es que estas decisiones de actores políticos y de influencia en las arenas políticas legitimaron estos abandonos a uno de los sectores de mayor vulnerabilidad, utilizando las necesidades del segmento poblacional más numeroso del país a su favor en campañas electorales.
- La coordinación interinstitucional aún no constituye una forma de gobierno en Ecuador, pues la jerarquización estatal se ha interpuesto a una transformación efectiva de las instituciones públicas. Como lo analiza Méndez (2020), implementar eficientemente las políticas públicas implica entender que la gestión pública involucra una teoría de juegos o de elección racional, es decir, que la eficiencia de una política pública implica tanto un alto grado de coordinación intersectorial, como un grado de conciencia y esfuerzo más grande por parte del Estado y los gobiernos.
- Las dimensiones verticales y horizontales de coordinación no responden a los objetivos de la política pública estudiada. La reestructuración del Estado ha distado de

los objetivos de mejorar la calidad en la educación superior, provocando un desmantelamiento desde los instrumentos NATO. Esto indica que las dimensiones de la coordinación han sido subestimadas.

- Las fallas de la política se dieron, principalmente, por una falta de coherencia en el diseño e implementación de metas y objetivos al corto y mediano plazo, además de una evidente ausencia de evaluación que habrían permitido un aprendizaje y mejora frente al problema público. Los cambios radicales sobre las políticas no son precisamente negativos, sin embargo, para el contexto ecuatoriano estos cambios obedecieron a intereses políticos antes que los sociales, llevando un problema social a ser un problema político, antes que un problema público.
- Los modelos para la toma de decisiones no han respondido a los problemas públicos del grupo etario, ya que las reformas a la LOES y la eliminación de programas de la política de educación superior han sido realizadas de manera jerarquizada y centralizada en el Ejecutivo, sin considerar factores sociales e institucionales. Asimismo, la falta de observancia a las instancias internacionales ha socavado derechos fundamentales como la educación, el empleo y la igualdad de oportunidades en uno de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Referencias

- Agudelo, Luis F. y Natalia Garay. 2022. “La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas”. En *Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, editado por Santiago Leyva y Andrés Olaya, 91-108. Medellín: Editorial EAFIT.
- Arzeno, Mariana y Mariana Ponce. 2014. “Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina”. *Cuadernos del Cendes* 31(85): 69-93. <http://ve.scielo.org/pdf/cdc/v31n85/art04.pdf>
- Beach, Derek. 2020. “Causal case studies for comparative policy analysis”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 238-253. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edwars Elgar Publishing.
- CEAACES (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). 2013. *El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: CEAACES. <https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/Documents/PUBLICACIONES/pdf-suspendidas-por-falta-de-calidad.pdf>
- Covarrubias, Mauricio. 2017. *Problemas complejos, transversalidad y coordinación en el federalismo*. Caracas: CLAD / IAPAS.
- El Diario*. 2015. “El 20% de aspirantes no pasa el examen para la U”. 30 de agosto. <https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/366160-el-20-de-aspirantes-no-pasa-el-examen-para-la-u/>
- El Telégrafo*. 2016. “Ocho de cada 10 becarios que han retornado a Ecuador tienen menos de 35 años”. 11 de febrero. https://www.espol.edu.ec/sites/default/files/docs_escribe/Ocho%20de%20cada%2010%20becarios%20que%20han%20retornado%20a%20Ecuador%20tienen%20menos%20de%2035%20a%C3%B1os.pdf
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial/FLACSO Ecuador.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 47-86.
- Howlett, Michael y Jale Tosun. 2021. “Interest groups and agenda-setting styles”, en *The Routledge Handbook of Policy Styles*. 233-243. Routledge: Taylor y Francis Group.
- Hood, Christopher y Helen Z. Margetts. 2007. “Exploring Government’s Toolshed”. En *The tools of government in the digital age*, 1-20. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. En *El Estudio de las Políticas Públicas*, editado por Luis F. Aguilar, 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Lægreid, Per, Åsta Dyrnes Nordø y Lise Rykkja. 2017. “La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos”. *Gestión y Política Pública* (volumen temático 2017): 11-44.
- Lippmann, Walter. 1922. *Opinión Pública*. Traducido por Blanca Guinea Zubimendi, 2003. Madrid: Editorial C. De Langre.
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: FCE / El Colegio de México. Edición en PDF.
- Ordóñez-Matamorros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parsons, Wayne. 2012. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO: Sede académica de México.

- Plan V. 2017. “El dramático impacto de las medidas que restringen el acceso a la universidad”. 9 de enero. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-dramatico-impacto-medidas-que-restringen-el-acceso-la-universidad>
- “EL ENES: entre la opacidad y la incertidumbre”. 4 de enero. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-enes-entre-la-opacidad-y-la-incertidumbre>
- Portal Único de Trámites Ciudadanos. 2023. *Vinculación de becarios a la plataforma de transferencia del conocimiento “Ensamble”*. Ecuador: Trámites Ciudadanos. https://www.gob.ec/tramites/buscar?search_api_fulltext=ENSAMBLE
- Ramírez, Franklin. 2019. *Distanciados pero conexos: Jóvenes y Política en Ecuador 2019*. Quito: Grupo FARO.
- Rodrigues de Caires, Carlos. 2019. “El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 13-45.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación). 2014. “El Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) es universal y obligatorio”. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/el-examen-nacional-para-la-educacion-superior-enes-es-universal-y-obligatorio/>
- 2023. “Ficha Informativa de Proyecto 2023”. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/Reporte-de-Avance-BECAS-GPR-abril-2023..pdf>
- True, James L., Jones Bryan D. y Frank B. B Baumgartner. 2020. “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas” En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 167-202. Davis: Universidad de California.
- ULEAM. 2015. “Evolución de la educación superior en el Ecuador. La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana”. *Universidad y Sociedad* (blog), 3 de julio. <https://universidadsociedadec.wordpress.com/2015/07/03/evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana-fuente-pacarina-del-sur-httpwww-pacarinadelsur-comhomeamautas-y-horizontes1128-evolucion/>
- 2015. “Manifiesto. Una mirada crítica al Sistema de Admisión a las universidades públicas del Ecuador”. *Universidad y Sociedad* (blog), 22 de octubre. <https://universidadsociedadec.wordpress.com/manifiesto-enes/>

Anexos

Anexo 1. Ficha de aplicación de instrumento de investigación: entrevista

Entrevistado	Elías Tenorio, exsecretario de la Secretaría Técnica de Juventudes
Tema de entrevista	Importancia de la institucionalidad de los derechos de los jóvenes en la política pública de educación superior
Lugar de entrevista	Virtual, vía plataforma Zoom
Fecha de entrevista	12 de marzo de 2024

Objetivo de la entrevista

Conocer la perspectiva de un actor político involucrado en el desarrollo de la política pública de educación, a través de la descripción del proceso de debilitamiento de la política durante la segunda fase del periodo analizado.

Preguntas del cuestionario

Autora: ¿Cómo nace y cómo fue el proceso de cierre de la Secretaría Técnica de Juventudes?

Elías: La Secretaría Técnica de Juventudes respondió a un escenario coyuntural, inicialmente, ya que fue parte de la campaña electoral de segunda vuelta donde se ofreció la construcción de una institución de jóvenes para intentar garantizar sus derechos como tal (..) reconociendo la votación de los jóvenes para esa elección en particular.

Una de las principales funciones de la Secretaría fue el diseño y la creación de las políticas públicas. No era la implementación de las políticas públicas, propiamente (...) pero a partir de esa función permitió contar con, no quiero decir con un esbozo, pero sí con un tipo de institucionalidad para algún tipo de políticas públicas que se daban en ese entonces.

El cierre se dio también, así como el inicio de la institución, fue el final de la institución (sic) a la coyuntura del momento porque, a través de lo que estaba pasando con la pandemia de 2019, la falta de recursos económicos como tal, entre otros factores como el precio del barril del petróleo, hizo que el problema nacional tomara decisiones. Una de esas eliminar las instituciones esenciales, entre esas la Secretaría Técnica de Juventudes.

Autora: Durante el tiempo de existencia de la Secretaría ¿cuáles fueron los alcances que se dieron desde la Secretaría en cuanto políticas públicas?

Elías: Trabajamos en cinco líneas de acción (...) emprendimiento, empleo, educación, derechos y participación. Entonces, en empleo, lo que nosotros necesitábamos fue fortalecer los programas de empleabilidad juvenil con los dos proyectos que existían de Empleo Juvenil y Empleo Joven. Yo fui uno de los que era muy críticos de cómo se concibió el programa de

Empleo Joven (...) lo que usa es una ley, una reforma a la ley de Empleo Joven, donde se pagara la mitad del salario básico a un empresario que podría contratar a jóvenes para su primera experiencia profesional.

Evidentemente, a más de asistir el programa, darle seguimiento a lo que nosotros fuimos críticos porque no había recursos económicos para devolver la mitad del salario básico. Entonces, evidentemente, este era un programa bomba de tiempo porque a la final te seguía generando un *inpasivo* (sic) por parte del Estado General como tal que terminó sucediendo (...) que terminó pagándose creo que al primer año del siguiente presidente Lasso. Pero sí se fortaleció la política de acceso a Mi Primer Empleo en lo que era, básicamente, prácticas y pasantías porque eso no generó derogación en los recursos por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, lo que nosotros sí estuvimos trabajando es en cómo lograr una política pública que permitiera al empresario contratar a jóvenes, independientemente de contar o no con recursos económicos que se convirtió en una modalidad contractual.

En el 2021 hay un acuerdo ministerial que establece la contratación de jóvenes en proceso de formación. Es decir que si son jóvenes que están estudiando en este momento, puede ser contratado por horas.

Elías: Trabajamos en cinco líneas de acción (...) emprendimiento, empleo, educación, derechos y participación. Entonces, en empleo, lo que nosotros necesitábamos fue fortalecer los programas de empleabilidad juvenil con los dos proyectos que existían de Empleo Juvenil y Empleo Joven. Yo fui uno de los que era muy críticos de cómo se concibió el programa de Empleo Joven (...) lo que usa es una ley, una reforma a la ley de Empleo Joven, donde se pagara la mitad del salario básico a un empresario que podría contratar a jóvenes para su primera experiencia profesional.

Evidentemente, a más de asistir el programa, darle seguimiento a lo que nosotros fuimos críticos porque no había recursos económicos para devolver la mitad del salario básico. Entonces, evidentemente, este era un programa bomba de tiempo porque a la final te seguía generando un *inpasivo* (sic) por parte del Estado General como tal que terminó sucediendo (...) que terminó pagándose creo que al primer año del siguiente presidente Lasso. Pero sí se fortaleció la política de acceso a Mi Primer Empleo en lo que era, básicamente, prácticas y pasantías porque eso no generó derogación en los recursos por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, lo que nosotros sí estuvimos trabajando es en cómo lograr una política pública que permitiera al empresario contratar a jóvenes, independientemente de contar o no con recursos económicos que se convirtió en una modalidad contractual.

En el 2021 hay un acuerdo ministerial que establece la contratación de jóvenes en proceso de formación. Es decir que, si son jóvenes que están estudiando en este momento, puede ser contratado por horas.

Autora: A pesar de todo esto que se logró desde la Secretaría ¿fue adecuada la decisión de suprimir esta Institución?

Elías: Yo creo que no fue acertada (...) Yo también fui crítico al momento que se tomó la decisión, eh (sic) porque muchos jóvenes a nivel nacional requirieron muchísima ayuda, después, en políticas de salud mental (...) a partir de la pandemia del Covid-19. Creo que la Secretaría pudo haber hecho un trabajo formidable en ese momento para acompañar ciertas acciones. Pero habría que preguntarles a los tomadores de decisiones de la época qué fue la mayor motivación.

Autora: La supresión de la Secretaría ¿incidió en el debilitamiento de la política pública de educación superior?

Elías: Es importante contar con un espacio ¿ok? El espacio, en cierta forma, pone en el radar las necesidades de los jóvenes porque va pasando el tiempo y van cambiando las necesidades como tal.

(...)

Lo que sí pierde el país, cuando no tiene institucionalidad de estas características, es el desarrollo de capacidades de los jóvenes. Cuando pierdes ese desarrollo de capacidades, si no los enfocas holísticamente, adecuadamente, porque no solo es garanticemos esa educación, sino como esa educación va a cambiar la vida de tu familia. Como esa educación va a enseñarte a tener una participación activa en la sociedad ecuatoriana. Termina debilitando una generación de jóvenes que va a seguirle reclamando al Estado las cosas que realmente necesita. Pero como el Estado, en su momento, no se dedicó a garantizar la capacidad de los jóvenes como tal, pues no va a tocar invertir el doble o el triple en el futuro.

Anexo 2. Tabla de evidencias

Recurso	Instrumento	Descripción	Notas de evidencia	Fuente y referencia
Información	Portal de SENESCYT	Medio oficial de la Secretaría encargada de la ejecución e implementación de la política de Educación Superior, y autora de los planes, programas y proyectos de la política.	<p>La información pública alojada en los portales web permiten revisar los procedimientos seguidos para el desarrollo de la política pública y su estado actual (al 2023) sobre la ejecución e implementación; así como las barreras que se dieron para la consecución de la política, hasta el 2023.</p> <p>Esta información permite, además, realizar un análisis comparativo de las dos fases que van a evidenciar el debilitamiento de la política y cuáles fueron los factores que incidieron en la toma de decisiones de los actores políticos.</p>	SENESCYT. 2017. “Portal de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación”. Consultado el 12 de febrero de 2024.
Regulación	Ley Orgánica de Educación Superior - LOES	Ley aprobada en 2010 para la ejecución de la política pública de Educación Superior, vigente hasta la actualidad	El texto de la norma permitirá conocer lo que se ha propuesto y lo que se ha ejecutado, considerando el Decreto de Austeridad del 2018, y la propuesta de reforma del 2023, que fueron	CES. 2010. “Portal del Consejo de Educación Superior”. Consultado el 12 de febrero de 2024.

			desmantelando la política pública. Además, permitirá evaluar en qué momento la juventud fue partícipe de la toma de decisiones.	
Finanzas	POA SENESCYT	Asignaciones anuales que el Ministerio de Finanzas realiza a las instituciones públicas son conocidas como “codificadas” y se entiende por “devengado” al presupuesto (corriente y de inversión) ejecutado por cada institución pública.	En la pestaña de “Transparencia” del sitio oficial de la SENESCYT se podrá ver la asignación presupuestaria asignada a la Secretaría para el gasto público, desagregado por años de ejecución, para conocer cómo se disminuyó el presupuesto de manera gradual.	SENESCYT. 2024. “Portal de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, apartado de Transparencia”. Consultado el 12 de febrero de 2024.
Organización	Consejo de Educación Superior – CES	Según el Plan de Desarrollo del 2008, la nueva estructura orgánica de la función Ejecutiva definió que SENPLADES sea la instancias, por encima de los ministerios sectoriales, para la planificación estratégica y evaluación de impacto y del seguimiento a la gestión pública.	La Institución del Estado fue un actor fundamental para la ejecución y la visualización del debilitamiento de la política de Educación Superior, durante el periodo 2013-2023.	CES. 2013. “Portal web del Consejo de Educación Superior”. Consultado el 12 de febrero de 2024.

Elaborado por la autora con base en Hood y Helen Z (2007).