

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de maestría en Sociología Política

Una revolución incompleta. La recomposición del gobierno de la formación y la carrera docente en Ecuador (2007-2017)

Danilo Isaac Reiban Garnica

Asesor: Miguel Herrera

Lectores: Mauricio Bustamante y William Herrera

Quito, agosto de 2023

En memoria de mi padre, Vicente Saúl Reiban Fernández;

Dedicado a mi madre, Laura María Garnica Vallejo

## Índice de contenidos

|  |    |
|--|----|
| Resumen .....  | 10 |
| Agradecimientos.....   | 11 |
| Introducción .....   | 12 |
| Capítulo 1. Entre reivindicación y disputa: un abordaje de la política educativa en Ecuador desde la sociología política .....                 | 15 |
| 1.1. Objeto de la investigación: el sistema de carrera y formación inicial docente en el ascenso de la Revolución Ciudadana.....               | 16 |
| 1.2. Estado del arte: la disputa del espacio social educativo y la renovación de instituciones rectoras .....                                  | 26 |
| 1.3. Marco analítico: Las configuraciones del espacio educativo y sus trayectorias en la reforma educativa .....                               | 33 |
| 1.4. Propuesta metodológica: el estudio del gobierno de la educación bajo la mirada del neoinstitucionalismo sociológico .....                 | 40 |
| Capítulo 2. Retorno del Estado, descorporativización y transformación de la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Educación. .... | 48 |
| 2.1. Corporativismo en la administración y gestión de la educación en el Ecuador .....   | 49 |
| 2.1.1. Captura corporativa del Sistema Nacional de Educación.....  | 49 |
| 2.1.2. Incidencia de la UNE en el Sistema Nacional de Educación .....  | 52 |
| 2.1.3 Dinámicas corporativas en el Sistema de Educación Superior.....  | 55 |
| 2.2. Retorno del Estado y depuración del Sistema Nacional de Educación.....  | 58 |
| 2.2.1 Proyecto político del gobierno de la Revolución Ciudadana .....  | 58 |
| 2.2.2. Escisión entre la UNE y la Revolución Ciudadana .....   | 61 |
| 2.2.3. El efervescente proceso de un nuevo gremio: La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa.....                              | 69 |
| 2.2.4. Avanzada en la descorporativización de la Educación.....  | 73 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3. Modernización del Sistema Nacional de Educación .....   | 76  |
| 2.3.1. Estado Red. Creación de circuitos, distritos y zonales de educación y reordenamiento de la oferta educativa.....                              | 76  |
| 2.3.2. La Política educativa de la Revolución Ciudadana .....  | 83  |
| Capítulo 3. Una apuesta por la homogeneización en la formación inicial docente mediante la gestación de la Universidad Nacional de Educación. ....   | 89  |
| 3.1. Los tipos docentes y la diversificación en la carrera de formación inicial de educación .....   | 90  |
| 3.2. El rol de las ideas: la Universidad Pedagógica.....   | 97  |
| 3.3. Terrenos porosos para la gestación de la Universidad Nacional de Educación .....  | 102 |
| 3.4. La evaluación y desaparición de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües.....  | 110 |
| 3.4.1. El Diagnóstico del CES sobre los Institutos Superiores Pedagógicos para mejorar la calidad educativa. ....                                    | 110 |
| 3.4.2. La fallida cruzada de la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos a la Universidad Nacional de Educación.....                    | 116 |
| 3.4.3. Supresión de los Institutos Superiores Pedagógicos y la supervivencia de los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües..... | 122 |
| Capítulo 4. La UNAE como apoyo al Sistema Nacional de Educación .....  | 132 |
| 4.1. La Universidad Nacional de Educación como articuladora de la política docente y educativa.....  | 133 |
| 4.1.1. La UNAE como apuesta a la transformación del Sistema Nacional de Educación .  | 133 |
| 4.1.2. Los terrenos porosos para una conflictiva articulación de las carreras de formación inicial docente.....                                      | 139 |
| 4.1.3. El Currículo Genérico de las carreras de Educación: entre la reacción y el disenso  | 142 |
| 4.2. Las deudas en la presencia territorial de la Universidad Nacional de Educación.....   | 148 |
| 4.2.1. Las promesas de extensión y una inconclusa articulación con los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües.....              | 148 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.2.2. El peso político de la Revolución Ciudadana y los límites de la formación docente en la UNAE .....         | 153 |
| 4.3. Entre la continuidad y la falta de recursos. La profesionalización de docentes del Magisterio Nacional ..... | 157 |
| 4.3.1. La profesionalización docente como elemento para mejorar la calidad educativa ..                           | 157 |
| 4.3.2. Entre ofertas y desventajas: el presupuesto como llaga permanente para la profesionalización docente ..... | 161 |
| Conclusiones finales.....   | 166 |
| Referencias .....   | 170 |
| Anexos.....   | 187 |

## **Lista de ilustraciones**

### **Gráficos**

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1.1. Plan de Revalorización de la carrera docente .....                                      | 22  |
| Gráfico 2.1. Zonas de Planificación en el Ecuador .....  | 78  |
| Gráfico 2.2. Distribución del Nuevo Modelo de Gestión Educativa .....                                | 79  |
| Gráfico 3.1. Niveles de diploma docente del 2009 .....   | 96  |
| Gráfico 4.1. Sociedad del Buen Vivir basada en el conocimiento .....                                 | 134 |
| Gráfico 4.2. Estimación de la oferta y demanda de docentes .....                                     | 137 |
| Gráfico 4.3. Impacto de formación docente con nuevo enfoque pedagógico en el sistema educativo ..... | 138 |
| Gráfico 4.4. Problemas de la Educación Superior en el campo educativo.....                           | 144 |
| Gráfico 4.5. Presencia territorial del programa de profesionalización de la UNAE .....               | 164 |

### **Tablas**

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 2.1. Paralizaciones de la UNE hasta el ascenso de la Revolución Ciudadana .....     | 65  |
| Tabla 2.2. Facultades por nivel de descentralización .....                                | 79  |
| Tabla 3.1. Títulos para el ejercicio de la docencia .....                                 | 91  |
| Tabla 3.2. Cronología de la formación inicial docente .....                               | 95  |
| Tabla 3.3. Primera Comisión Gestora de la UNAE .....                                      | 109 |
| Tabla 3.4. Carreras de Educación Básica ofertada en los Institutos Superiores Pedagógicos | 114 |
| Tabla 4.1. Oferta actual de los Institutos Superiores Interculturales Bilingües .....     | 150 |
| Tabla 4.2. Presupuesto, Convenio UNAE - Secretaría Técnica Amazónica.....                 | 162 |

## **Lista de abreviaturas y siglas**

**AMIE:** Archivo Maestro de Instrucciones Educativas

**ASERO:** Año de Servicio Educativo Rural Obligatorio

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BGU:** Bachillerato General Unificado

**CEAACES:** Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

**CES:** Consejo de Educación Superior

**CNE:** Consejo Nacional de Educación

**CONAIE:** Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

**CONEA:** Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en el Ecuador

**CONESUP:** Consejo Nacional de Educación Superior

**CONUEP:** Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas

**DINAMEP:** Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional

**DINEIB:** Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

**ECUARUNARI:** Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

**EIB:** Educación Intercultural Bilingüe

**FEUE:** Federación de Estudiantes Universitarios

**FOPEDEUPO:** Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico

**IFTH:** Instituto de Fomento al Talento Humano

**INEVAL:** Instituto Nacional de Evaluación Educativa

**ISPED:** Instituto Superior Pedagógico

**ISPEDIB:** Institutos Superiores Pedagógicos de Educación Intercultural Bilingüe

**LOEI:** Ley Orgánica de Educación Intercultural;

**LOES:** Ley Orgánica de Educación Superior

**MCCTH:** Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

**MEC:** Ministerio de Educación y Cultura

**MINEDUC:** Ministerio de Educación

**MPD:** Movimiento Popular Democrático

**PDE:** Plan Decenal de Educación

**PNLD:** Plan Nacional de Desarrollo

**PROMECEB:** Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica

**RC:** Revolución Ciudadana

**SENESCYT:** Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

**SENPLADES:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**SERCE:** Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

**UARTES:** Universidad de las Artes

**UNAE:** Universidad Nacional de Educación

**UNE:** Unión Nacional de Educadores

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UEM:** Unidad Educativa del Milenio

**VVOB:** Education For Development Strengthens Education Systems Worldwide



### **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Danilo Isaac Reiban Garnica, autor de la tesis titulada “Una revolución incompleta. La recomposición del gobierno de la formación y la carrera docente en Ecuador (2007-2017)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en sociología política 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, agosto de 2023.



Danilo Isaac Reiban Garnica

## **Resumen**

Este trabajo de investigación analiza el gobierno de la carrera y de la formación inicial docente en el marco de la creación de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador durante el período 2007-2017. Se aborda la noción de gobierno en su vertiente sociológica, entendida como la administración y regulación de la actividad de un sector social específico en un proceso continuo de interacciones (Hood 1983; Foucault 1994; Fontaine 2015). Por tanto, se interesa en presentar el alcance de la reforma y las barreras institucionales que impiden la consolidación de un proyecto político. Como argumento central y transversal del trabajo se explora el tránsito de un modelo de gobierno político partidista en la educación en contrapunto a un modelo de gobierno estatal. Para examinar esta idea, la investigación se apoya en el análisis cualitativo de la estructura e institucionalización de la reforma educativa, con una visión que sobrepasa el eje proyectivo-normativo de los impulsores de la reforma. Para ello, se seleccionó el periodo del ascenso de la Revolución Ciudadana en Ecuador, por su implicación en la reestructuración en la arquitectura institucional del Estado y su efecto en la organización del espacio social educativo. Se toma como centro de estudio, a la Universidad Nacional de Educación por su importancia de engranaje en la reestructuración del Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior.

## **Agradecimientos**

La investigación sobre la recomposición del gobierno de la formación y la carrera docente en Ecuador fue un gran desafío a nivel intelectual por ser estructurada desde una mirada de la sociología política. Al provenir mis estudios de grado en el área de las Ciencias de la Educación, representó un esfuerzo entender los grandes paradigmas de las Ciencias Sociales. De ahí que, quiero expresar mi gratitud a todos los profesores del programa de FLACSO – Ecuador que me cobijaron con sus excelsas cátedras y reflexiones: Mauricio Bustamante, Felipe Burbano de Lara, Franklin Ramírez, Soledad Stoessel, Miguel Herrera, Lourdes Montesdeoca y Edison Hurtado.

Con especial atención quiero agradecer a Miguel Herrera, por su guía y dirección en esta investigación. Sin su paciencia, meticulosidad y largas horas de discusión este trabajo no tendría un horizonte. Así mismo, quiero enfatizar mi sentido reconocimiento a Mauricio Bustamante, por orientarme en el transcurso de la maestría y por brindarme su sincero y cálido acompañamiento.

Por otra parte, expreso mi gratitud y afecto a todos los actores que me abrieron las puertas para discutir mi trabajo de investigación: Ministerio de Educación, UNE, Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, UNAE, Institutos Superiores Pedagógicos. Sin duda, el conocimiento siempre será un proceso colectivo y sin su apoyo este manuscrito no tendría relevancia.

Finalmente, y no menos importante, agradezco profundamente a mi familia y amigos que me apoyaron incondicionalmente en este proyecto. Gracias por su constante cariño y por soportar pacientemente las horas de ausencia.

## **Introducción**

La reforma educativa con el ascenso de la Revolución Ciudadana contempló nudos críticos y conflictivos vinculados al retorno del Estado, la descorporativización y a su vez el recambio generacional de políticas públicas que llevaron décadas de funcionamiento. En esa línea, un eje central que abanderaron los promotores de la reforma fue reestructurar el gobierno de la carrera y formación inicial docente. Hasta ese entonces, la posta educativa de trayectoria docente había estado demarcada por un funcionamiento corporativista en el cual el sindicato de la Unión Nacional de Educadores (UNE) controlaba los procesos de selección, formación continua, cambio y ascenso profesional.

Adicionalmente, el sistema público de formación inicial docente se encontraba fragmentado, a razón de reformas inconclusas que confluyeron en la existencia de varios tipos docentes primarios laborando en el Magisterio Nacional. Esto es, los graduados del Bachillerato en Ciencias de la Educación, los bachilleres no docentes, los licenciados en Docencia Primaria y Preprimaria de las universidades y en un gran porcentaje los tecnólogos egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos Hispanos e Interculturales Bilingües.

En ese sentido, se genera una reforma estructural en el ascenso de la Revolución Ciudadana, desde el 2007, para la carrera y formación docente, en la cual como primer punto de conflicto se limita la participación de instancias decisorias en el Ministerio de Educación a los gremios y a la vez, se trata de poner en órbita un nuevo sistema de trayectoria profesional que permita forjar un “nuevo docente”. Al hablar de nuevo docente, no se concibe desde el único punto de la formación, sino de una transformación más amplia que implica la regulación de la carrera docente. Esto es, el cambio institucional de la formación inicial y trayectoria docente.

En ese marco, se inscribe el proyecto emblemático de la Universidad Nacional de Educación, como la apuesta para renovar el sistema de formación inicial docente y a la vez gestar un nuevo perfil docente para el Sistema Nacional de Educación. El objetivo es eliminar el rastro histórico y diseminado de los antiguos Institutos Superiores Pedagógicos, para acaparar la instrucción con una nueva institución. En el fondo, con este proceso de reestructuración institucional, se trata de eliminar la huella corporativa de la formación profesional.

Con los mencionados antecedentes se planteó estudiar el cambio institucional en el gobierno de la carrera y formación inicial docente. Es decir, la materialización en sí misma de la reestructuración del campo docente, que permita comprender las trayectorias que producen

efectos independientemente de los objetivos normativos. Para ello, se concibe la noción de “gobierno” desde la corriente sociológica, entendida como la cualidad de centrar la atención en los “gobernantes” tanto públicos como privados que con frecuencia comparten la actividad de administrar y regular un espacio de actividad social (Kooiman 2003). Es importante precisar, que en la arena pública existen varios sectores que juegan por impulsar su predominio y que en el espacio de conflicto no todos los actores tienen la igualdad de condición, poder e incidencia para dar forma a la definición de los asuntos públicos.

Partiendo de aquello, el trabajo se concentra en exponer el proceso de reorganización del modelo de gobierno de la educación, previo al ascenso de la Revolución Ciudadana, caracterizado por su estructura política partidista en el auge del corporativismo, a la transformación a un modelo de gobierno de la educación político estatal. Esto es, entender la implicación del retorno del Estado en la reescritura de las “reglas del juego” de la administración del sector educativo (Kooiman 1993). El análisis parte de la discusión de la recomposición de la arquitectura institucional del Estado, para situarse en la consecuente regulación y gestión de la carrera y actividad docente. Por tanto, en su sentido profundo el estudio se concentra en cómo se reestructura el gobierno la educación y sus efectos institucionales en la carrera y formación inicial docente (perfil, rol, peso social) dentro de un marco de regulación estatal.

El trabajo se estructura en 4 capítulos. El primer capítulo tiene como fin presentar el panorama medular sobre el objeto de estudio. En concordancia, se explora la gestión y administración del Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior en el ascenso de la Revolución Ciudadana. Para abordar este segmento se delimitó como puntos de interés: la Constitución del 2008, las políticas docentes y el Plan Decenal de Educación (2006-2015). Por otra parte, se discute el estado de la cuestión con referencia a la disputa del espacio social educativo y la renovación de instituciones rectoras. En los últimos apartados, se presenta el marco analítico que sustenta la investigación, basado en una sociología de los problemas públicos, sociologías de las instituciones y sociología de la acción pública. Por otra parte, transversalmente se abordan las nociones de gobierno, trayectorias de reforma, configuraciones y herencia institucional.

El segundo capítulo presenta la transformación de la arquitectura estatal en el denominado retorno del Estado, a nivel del Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior. En ese sentido, el trabajo se enfoca en exhibir la disputa entre los representantes gremiales y los promotores de reforma de la Revolución Ciudadana por la redefinición del gobierno de la

educación. Para el caso, se profundiza en las atribuciones de los ex regentes del espacio social educativo y los mecanismos institucionales, que impulsa el Estado para coartar la arena pública. En esa línea, se estudia la restricción de la UNE y la gestación de un nuevo gremio de docentes, que se inscribe en aras del Estado: La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa.

En el tercer capítulo se aborda la reestructuración de la formación inicial de la carrera docente en un renovado esquema de gobierno estatal. Como puntos de análisis se delimita el rastro histórico institucional de la formación inicial y la supresión de los Institutos superiores Pedagógicos, para acaparar la transformación mediante la Universidad Nacional de Educación. En ese sentido, se explora lo que implica gestar una institución en medio de un espacio estructurado y de larga data. Además, de los niveles de configuración que atribuyen la actualidad de la Universidad. Por otro lado, se profundiza los desfases en el nivel de proyección y los terrenos porosos que ha vivido la universidad hasta su consolidación.

Por último, el cuarto capítulo se enfoca en estudiar la materialización del proyecto de la Universidad Nacional de Educación, desde una visión de transformación del modelo de gobierno del sistema de formación y carrera docente, articulado al proyecto de Estado. Como insumos de análisis se exploró la conflictividad en levantar un proceso de articulación de las carreras docentes y los desfases que involucra compartir un currículo genérico de la educación. Así mismo, fue de interés comprender cómo se desarrolla el proyecto de la profesionalización docente que tuvo como fin formar a los tipos docentes del Sistema Nacional de Educación, que no cumplían con la delimitación del mínimo de formación de tercer nivel.

## **Capítulo 1. Entre reivindicación y disputa: un abordaje de la política educativa en Ecuador desde la sociología política**

La educación en el Ecuador, en todos sus niveles, previo a la reforma impulsada por la Revolución Ciudadana en el 2007, se encontró administrada y tutelada por entornos corporativos (Basabe 2004; Rojas 2011; Posso 2014; Benito 2017).<sup>1</sup> Por ejemplo, el Sistema Nacional de Educación (educación básica y bachillerato), regido por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC),<sup>2</sup> se halló aupado por dominios de representación encarnados en: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Ecuador; y, sobre todo, por la Unión Nacional de Educadores del Ecuador (UNE), bajo el brazo político del Movimiento Popular Democrático (MPD) (Posso 2014; Benito 2017).

En consonancia con el proyecto de reorganización e impulso del Estado a primer plano, la Revolución Ciudadana promueve una serie de recursos para consolidar el cambio institucional del espacio educativo. Para ello, un punto trascendental es la renovación de la arquitectura institucional regentada por los entornos corporativos, con el fin de promover un nuevo modelo de administración y gestión del Sistema Nacional de Educación. Es oportuno mencionar, que, en la disputa por este espacio social, en la interacción permanente y mutua, entre reformadores y outsiders, existen varios altercados en la lucha por el monopolio de la reforma que define la actualidad del sistema educativo.

Por tanto, este capítulo tiene el fin de presentar la reorganización de la arquitectura institucional en el denominado retorno del Estado para dar cuenta el sentido de trayectoria y configuración de un nuevo modelo de gobierno de la educación. A partir de aquello, se estructura el objeto de estudio de la investigación en la interdependencia de los cambios macroestructurales en el sistema educativo y su relación con el sistema de carrera y formación inicial docente en el Ecuador. Un punto medular de la presentación es centrar la atención a la gestación de la Universidad Nacional de Educación, como institución que agrupa el proyecto

---

<sup>1</sup> En términos de Castellani, se entiende al corporativismo como “la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas” (Castellani 2018, 56). En el caso ecuatoriano esto se puede corroborar en los años 80, 90 y 2000 en el manejo de: Sistemas Financieros, Junta Monetaria, Ministerios a manos sectores de la banca privada y cámaras de empresarios; y la Función Legislativa aupada con predominancia de partidos políticos tradicionales que cumplían agendas privadas reforzando el Statu Quo (Stoessel 2021).

<sup>2</sup> Posteriormente al 2011 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se transforma en Ministerio de Educación (MINEDUC).

de Estado en referencia a la formación de un nuevo docente alineado a la nueva proyección educativa de la Revolución Ciudadana.

Para organizar el abordaje este capítulo se estructura en 4 subpartes. La primera parte, se concentra en presentar el objeto de estudio de la investigación con énfasis en el sistema de carrera y formación inicial docente en el ascenso de la Revolución Ciudadana. En la segunda sección, se discute el estado del arte bajo el lente de la disputa de espacio social educativo. Para estructurar el debate se trabajó en tres enfoques de trabajos académicos: políticas públicas, carrera y formación inicial docente y conflictos a razón de la reforma. En la tercera sección, se presenta el marco analítico que orientó la construcción y discusión de la investigación. Como soporte analítico, este trabajo se articuló a partir de la sociología de la acción pública, sociología de los problemas públicos y sociología de las instituciones. En la cuarta parte, se presenta la propuesta metodológica que concretó el ensamblaje de la investigación, bajo la perspectiva epistemológica del neoinstitucionalismo sociológico.

### **1.1. Objeto de la investigación: el sistema de carrera y formación inicial docente en el ascenso de la Revolución Ciudadana**

El Sistema Nacional de Educación ecuatoriano, hasta el ascenso de la Revolución Ciudadana se encontró regentado por entornos corporativos (Basabe 2004; Rojas 2011; Posso 2014; Benito 2017). Para contextualizar, la CONAIE hasta ese entonces se encargó de regir la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, como entidad adscrita al MEC. Esta dirección se centró en impulsar la formación, promoción y difusión de la Educación Intercultural Bilingüe, además, desarrolló la política educativa intercultural en el Ministerio de Educación (Benito 2017). Por otra parte, las Fuerzas de Seguridad tuvieron presencia en la educación de la sociedad ecuatoriana, a través de la administración de un gran porcentaje de instituciones de formación inicial, básica y bachilleratos financiados con los aportes del Estado.

No obstante, el caso genuino de captura corporativa del sistema de educación público se reflejó en la influencia de la UNE en la gestión educativa. Esto se lo puede aseverar particularmente, por su intervención directa en dos comisiones trascendentales del gobierno



educativo: Comisión de excelencia académica y Comisión de defensa profesional. <sup>3</sup>Como resultado, el manejo de las comisiones por parte de la UNE, permitió al gremio afianzar sus redes de fidelidad y lealtad, además, su reproducción, expansión e injerencia en los asuntos del Estado (Posso 2014).

La Comisión de excelencia académica tenía el fin de establecer las políticas y los procedimientos de selección, cambio y ascenso de los profesores del Magisterio. En esta comisión la UNE legalmente contaba con la participación de un delegado directo y dos representantes afines (Posso 2014).<sup>4</sup> Por tanto, el gremio de profesores se encontraba en la potestad directa para determinar “la composición de los cuadros de ingresos y cambios; determinar la calificación de los títulos académicos y la puntuación de la experiencia docente en todos los niveles” (Posso 2014, 74). Así mismo, se encargó de generar la metodología de evaluación docente y la definición para la selección de directivos en las instituciones educativas.

Por otra parte, la Comisión de defensa profesional centraba sus objetivos en “dirimir los conflictos en el sistema educativo y vigilar la correcta aplicación” (Posso 2014, 71). En ese sentido, se facultó de vigilar la aplicación de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, y arbitrar las disputas del sistema educativo. Igualmente, tuvo la facultad de velar por los procesos de asignación de partidas presupuestarias. En términos de representación en esta comisión la UNE contó con cuatro de siete representantes: “de los siete representantes de la comisión regional de defensa profesional, cuatro, en la práctica, resultaban actores vinculados a la UNE o cercanos a aquella” (Posso 2014, 76).

Conviene subrayar que la UNE, a más de poseer incidencia directa en las comisiones presentadas, tuvo la regencia de ofertar los cursos del sistema escalafonario del Magisterio (Posso 2014). En otras palabras, poseía el control para ofrecer la formación que permita cumplir los requisitos para el ascenso de categoría a los docentes. <sup>5</sup> También, a más de la educación básica y el bachillerato, la formación inicial docente en la educación superior tuvo una considerable presencia de la UNE. En ese sentido, varias Facultades de Filosofía y

---

<sup>3</sup> Su participación fue establecida en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional promulgada en 1990.

<sup>4</sup> Posso afirma: “de los cinco miembros que conformaban tal comisión, además del delegado de la UNE, se contaban dos actores muy cercanos al gremio de profesores [...] no resultaba extraño que los supervisores y rectores fuesen afiliados a la UNE” (Posso 2014, 74).

<sup>5</sup> Para el autor “desde 1994 la UNE, en acuerdo con el Ministerio de Educación, realizaba tales cursos” (Posso 2014, 74).

Ciencias de la Educación de las universidades públicas del Ecuador, que graduaban docentes para la educación secundaria, fueron conducidas por dirigentes del sindicato: “las facultades de filosofía [...] formaban maestros y dotaban de cuadros políticos a la UNE” (Ortiz 2021, 144).

En definitiva, el gremio poseía la incidencia para articular contrataciones docentes, dirimir conflictos del sistema, distribuir partidas de asignación de docentes, procesos de formación y ascenso de escalafón, evaluación del sistema y asignación de directivos. Además, de contar con una voluminosa estructura institucional y capacidad de acción colectiva que le permitió canalizar sus demandas bajo repertorios de movilizaciones y huelgas.<sup>6</sup> Esto es, en términos generales, un dominio de representación y plataforma de monopolio en el sistema de educación pública del país.

El ascenso de la Revolución Ciudadana al Estado ecuatoriano supone un traspie para las concesiones ligadas a la UNE y varios entornos corporativos. A medida de contraste desde el año 2007, con una renovada política de Estado, se trazaron nuevas configuraciones del espacio institucional educativo. Por ejemplo, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 708 se elimina la representación de la UNE<sup>7</sup> en procesos de selección, cambio y ascenso de los profesores. En el 2009 se reformó la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio comprimiendo la decisión corporativa del sindicato y su representación en las comisiones “encargadas de dirimir los conflictos del sistema educativo” (Posso 2014, 15).<sup>8</sup>

Así mismo, se excluye a la CONAIE la autonomía de regulación y desarrollo de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe centrando la política educativa intercultural en el Ministerio de Educación (Benito 2017). En lo que se refiere a la presencia de las Fuerzas de Seguridad en la educación, se abolió su administración y dirección: “las instituciones educativas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional fueron transferidas al ámbito del

---

<sup>6</sup> La UNE a más de contar con sólidas bases en el Magisterio tuvo una amplia estructura organizativa en: Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación, Federación de Estudiantes y organizaciones sindicales (Ortiz Crespo 2021).

<sup>7</sup> El Movimiento Popular Democrático (MPD) brazo político de la UNE apoyó en los inicios al proyecto de la Revolución Ciudadana (Benito 2017). Sin embargo, con las reformas predispuestas se distanciaron a finales del 2007. Para Stoessel: “la ruptura definitiva se dio con la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio” (Stoessel 2013a, 137).

<sup>8</sup> El 29 de mayo de 2009, Rafael Correa en el discurso sobre la “Revolución Educativa para el Buen Vivir” manifestó sobre los cambios de la evaluación docente: “[...] por esa educación de calidad y calidez, por nuestros jóvenes, por nuestros niños, por la excelencia, por aplastar para siempre la mediocridad en este país, por liberar a nuestro sistema educativo de las mafias que lo han dominado por décadas” (Benito 2017, 197).

Ministerio de Educación y sus servidores administrativos adscritos al sistema educativo público” (Benito 2017, 138).

La descorporativización de la educación fue uno de los elementos dentro del retorno del Estado. Paralelamente, a más de limitar la captura corporativa, se ejecutaron procesos para ejercer el control e implementación de políticas públicas en todo el territorio nacional. Esto se puede constatar en la consumación de una renovada arquitectura institucional, acompañado con la inserción de nuevos actores en la organización administrativa de la gestión educativa. El objetivo fue recuperar la rectoría ministerial desconcentrada en el territorio, que por décadas se encontró aupada por la herencia de intermediación sindical. Por tanto, existe una motivación política para dejar por fuera a los arreglos corporativos o élites educativas, que monopolizaron las decisiones educativas y promover un nuevo personal educativo: dirigentes, administrativos, gestores y docentes, en línea con la nueva política de Estado.

En esa línea, se inscribe el proyecto de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), que tiene el fin de promover nuevos cuadros de personal docente, administrativo y de apoyo para el Sistema Nacional de Educación del país. La gestación de esta universidad fue apoyada desde el Ejecutivo y consagrada en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución del 2008.<sup>9</sup> Se destaca que la creación de la universidad de formación docente responde a “consagrarse como la base y matriz de la formación docente en el país” (Mantilla 2018, 17).

Los Institutos de Formación Pedagógica que vinieron operando desde 1991<sup>10</sup> fueron suprimidos, con el fin de posteriormente articularse académicamente a la UNAE. Es decir, la universidad de formación docente, debía asumir el vacío de la profesionalización que implicaba abolir mencionadas unidades de formación profesional que se encontraron distribuidas en las regiones del país. De ahí que, bajo normativa la universidad podrá crear sedes fuera de la provincia matriz para impulsar su cobertura nacional en la formación de profesionales de la educación.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Disposición Transitoria Vigésima "el Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008, 139).

<sup>10</sup> Para Mantilla: “en el año de 1991, en el marco del PROMECEB (Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica), se da la transformación de los antiguos Normales en Institutos Pedagógicos (IPED’s)” (Mantilla 2018, 10).

<sup>11</sup> Ley de Creación de la UNAE Art. 2 “los institutos pedagógicos superiores se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación”, además que ésta puede “aprobar la creación de sedes fuera de la provincia de la sede matriz [Cañar]” (Mantilla 2018, 17).

Para el caso de estudio, el interés de investigación, se centra en la UNAE por su importancia de engranaje en la reestructuración del Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior: “la UNAE se ha convertido directamente en un instrumento de diseño e implementación de las políticas educativas del gobierno” (Benito 2017, 572). Así mismo, por la definición de su proyección como “encargada de facilitar la articulación y coordinación entre la autoridad educativa nacional (MINEDUC) y las diversas instituciones de educación superior, particularmente los institutos pedagógicos y las universidades que desarrollan programas de formación docente, públicas y privadas” (Benito 2017, 572).

En un proyecto más ambicioso, se pretendía que la UNAE junto con las otras instituciones catalogadas como Universidades Emblemáticas<sup>12</sup> (YACHAY TECH, IKIAM Y UARTES), bajo la agenda de transformación de la Educación Superior sean “los núcleos de organización y producción de conocimiento de frontera, aprendizajes interdisciplinarios e innovación” (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a, 2). Esta visión de Educación Superior tuvo el fin de articular el Plan Nacional de Desarrollo del país, con el Sistema de Ciencia, Tecnología e investigación para crear un alcance tripartito entre: universidades nucleares (emblemáticas), universidades de excelencia (evaluación en categoría A) y universidades territoriales. Con aquello, se buscaba garantizar la gestión del conocimiento, saberes y sus aprendizajes en áreas y sectores estratégicos en territorio. En el caso de la UNAE, avala su aporte en el cambio de la matriz productiva a partir de la formación de talento humano para el Sistema Nacional de Educación y para la generación de modelos educativos de excelencia (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a).

En concordancia, la UNAE se encontró catalogada por entes como el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador, como política pública de impacto para la mejora de la calidad educativa del Sistema Nacional de Educación. Esto implica su contribución como puente para el mejoramiento progresivo de las instituciones de formación docente mediante su integralidad y homogeneización. Con aquello, se referencia la correlación entre mayor nivel académico de formación inicial docente y su

---

<sup>12</sup> En el ciclo político de la Revolución Ciudadana se crearon 4 universidades denominadas “emblemáticas”. De acuerdo al prospecto estratégico institucional estas universidades son catalogadas como instituciones de altos estudios que tienen el fin de mejorar el Sistema de Educación Superior y el cambio de la matriz productiva. Para el ex secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, René Ramírez, la creación de las universidades emblemáticas “es una propuesta de un pacto nacional para la construcción de la sociedad del conocimiento [...], para salir de la economía extractivista [...] y construir una economía de los recursos ilimitados basada en el conocimiento, creatividad y el pensamiento” (Senescyt 2013c).

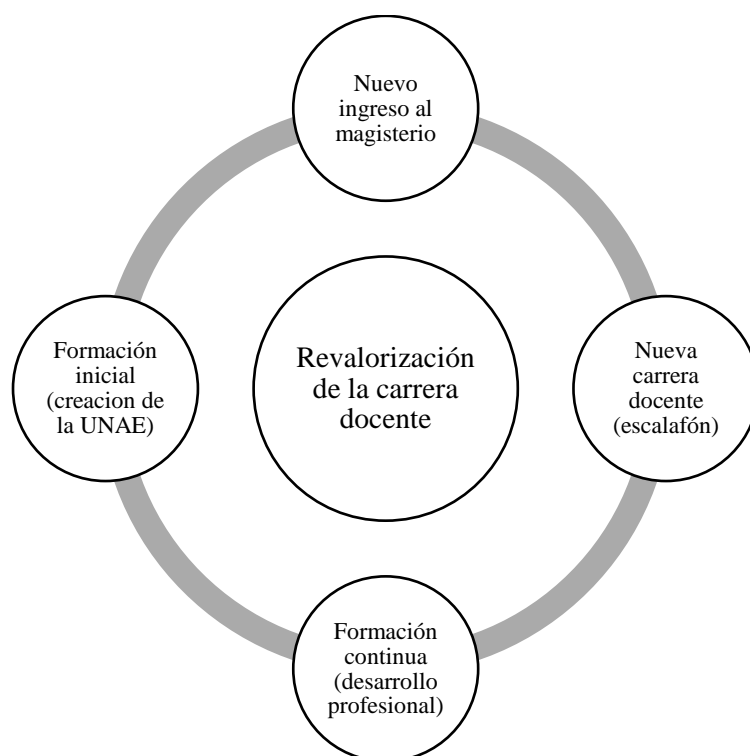
efecto directo en el desempeño de las instituciones educativas para la formación de las infancias y juventudes (UNESCO 2005).

El sustento de las autoridades educativas se basa en que la formación de los profesionales de la educación ha tenido desfases y dificultades que pueden ser causantes de la debacle histórica institucional del sistema educativo. De ahí que, Ecuador por larga data viene arrastrando una deuda social en el área educativa (Restrepo y Stefos 2017). Por tanto, la UNAE tiene el fin de aportar con talento ciudadano cualificado para fortalecer a los profesionales de la educación:

A través de una rigurosa oferta de carreras de tercer nivel, así como de programas de posgrado, la UNAE fortalecerá y complementará la actual oferta nacional de formación inicial de docentes y de otros profesionales de la educación, especialmente aquellos cuya necesidad se desprende del nuevo modelo de gestión educativa. Al mismo tiempo, la UNAE servirá de modelo a otras instituciones de educación superior acerca de cómo debe ser la formación de educadores de excelencia. De esa manera, la existencia de la UNAE apunta a que en el futuro nuestro país disponga de un cuerpo docente de primer orden, condición necesaria para producir una mejora cualitativa sustancial en la oferta nacional del servicio educativo (Ministerio de Educación del Ecuador 2012b, 23).

Es trascendental enfatizar que la UNAE se encontró predispuesta como uno de los objetivos dentro del plan de revalorización de la carrera docente que trazó el Ministerio de Educación (ver gráfico 1.1.). En esa línea, se pretendió mejorar las deficiencias de la formación inicial, el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo y calidad de vida de los docentes (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a). Como consecuencia, se apunta a redefinir el perfil y el rol del docente, su peso social e impacto en la construcción de un proyecto político que se edificó en la sociedad del Buen Vivir basada en el conocimiento. Esto es, una redefinición de la institucionalidad de la educación en un nuevo espacio de construcción de gobierno estatal. De ahí que, la gestación y definición del programa institucional se encontró atravesado por contradicciones, conflictos e intereses que determinan la nueva propuesta educativa de formación de docentes como un objeto de lucha.

### Gráfico 1.1. Plan de Revalorización de la carrera docente



Elaborado por el autor a partir de Ministerio de Educación del Ecuador (2013).

Es necesario precisar, que la propuesta de la Universidad de Educación se programa desde el 2005 en la construcción del Plan Decenal de Educación 2006-2015, bajo la meta de gestar un nuevo sistema de formación inicial docente.<sup>13</sup> Por tanto, la conceptualización y construcción de sus objetivos en primera instancia estuvo delimitada por el Consejo Nacional de Educación (CNE), como organismo consultivo del MINEDUC. El CNE se encontró conformado por “representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (Ministerio de Educación del Ecuador 2006, 8).

De ahí que, la Universidad de Educación con el ascenso de Rafael Correa en el 2007, al momento de consumir su creación institucional, posibilitó confrontaciones entre los antiguos idealizadores del CNE y los actores reformistas de la Revolución Ciudadana.<sup>14</sup> Para Villarreal

---

<sup>13</sup> El Plan Decenal de Educación 2006 – 2015, tiene el fin de concretar políticas que impulsen el mejoramiento de la calidad y cobertura del sistema educativo del país. Mediante mandato popular expresado en la Consulta Popular del 26 de noviembre de 2006 se convirtieron las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006–2015) en políticas de Estado.

<sup>14</sup> Dentro del grupo de idealizadores del CNE, varios miembros fueron representantes de la Unión Nacional de Educadores – UNE, entre los cuales se destacan: Jorge Escala, Mariana Pallasco, Franklin Castillo. En cuanto a

el proceso de estructuración del proyecto tuvo varias controversias: “al momento de su diseño existieron discrepancias sobre los objetivos de la universidad” (Villarreal 2019,104). Cabe resaltar, que las posteriores diferencias se gestan al interior del grupo de reformistas que conciben la creación de la universidad desde varios enfoques.

En el entorno de las figuras del grupo de reformistas de la Revolución Ciudadana, se encontraron la ex viceministra de Educación Gloria Vidal y el ex ministro Raúl Vallejo y varios burócratas a su cargo. Los actores fueron parte del gobierno en la misma entidad de educación desde el 2006. Además, Raúl Vallejo fue presidente del ex Consejo Nacional de Educación y ex ministro de Educación en el año 1992. Esto demuestra que las iniciativas de reforma se anclan a funcionarios que pueden “desarrollar de formas características las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados” (Skocpol 2018, 99).

Si bien estos actores no continúan en todo el proyecto de renovación de la carrera y formación inicial docente durante la Revolución Ciudadana, instauran las bases para su reestructuración y mitigación del corporativismo educativo. Esto es, para el caso analizado, gestionar una transición en los procesos de organización de la arquitectura institucional para la formación profesional, que implica la transmisión de una plataforma ideológica para erigir un nuevo perfil de docente. Este último, anclado bajo los componentes de la Constituyente del 2008 y los principios de desarrollo del Buen Vivir: “formación de maestros para el Buen vivir” (Pérez 2015).

En ese sentido, la apropiación y la disputa del proyecto institucional de la UNAE que forje al nuevo docente para el Sistema Nacional de Educación limita la participación de los viejos regentes del gobierno educativo. De hecho, la iniciativa de reforma permite gestar configuraciones de oposiciones existentes dentro del espacio social educativo para definir su acceso a la modelación de la política pública (M. Herrera 2021). Por esta razón, en este nuevo espacio de oportunidades de configuración institucional se excluye el aparataje corporativo del eje de la formación y carrera docente.<sup>15</sup> Cabe agregar, que fraguar la herencia de disputa

---

los actores reformistas de la Revolución Ciudadana en el sistema educativo se destacan a figuras como: Raúl Vallejo, Gloria Vidal, Cinthia Chiriboga, Monserrat Creamer y Augusto Espinoza. Estos actores son los primeros miembros que asumen la posta educativa en el primer momento de reestructuración institucional entre el 2007 y 2012.

<sup>15</sup> Esto repercute que dentro del círculo de la primera Comisión Gestora de la UNAE no figuran actores nacionales, puesto que, se pretendía impulsar un nuevo modelo de formación inicial docente con actores destacados de la pedagogía internacional. De ahí que, los comisionados internos y externos de la UNAE se facultaron en definir los objetivos del programa pedagógico de la formación docente para la Universidad

de la autonomía del Estado se encuentra directamente relacionado en promover una nueva visión de la educación. En consecuencia, se ancla el proyecto de transformación, bajo la creación de una universidad que acompañe en la coordinación de un cambio estructural de la educación del país.

Como resultado, la UNAE logra erigirse institucionalmente en el año 2013 y empieza a operar en el 2014. La sede matriz se encuentra ubicada en una parroquia rural de la provincia del Cañar, como proyecto universitario adherido al Ministerio de Educación (MINEDUC) y posteriormente al Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH). Se encontró administrado bajo la figura de una Comisión Gestora.<sup>16</sup> Esta última, se estructuró por dos comisionados internos, un externo, un delegado de la SENESCYT y un delegado del MINEDUC. Esta comisión fue designada por el presidente de la República (en el gobierno de Rafael Correa) y más tarde por el secretario de la SENESCYT (en el gobierno de Lenin Moreno).

En cuanto al rol de la UNAE como institución encargada de articular y coordinar entre la autoridad educativa nacional (MINEDUC) y las diversas instituciones de formación docente; en primera instancia adquiere un papel central al acaparar la formación que expedían los Institutos Superiores Pedagógicos. También, se le delega el proyecto denominado “profesionalización docente”, que tiene el fin de formar a docentes en ejercicio del Magisterio Nacional, para la consecución de un título de tercer nivel.<sup>17</sup> De hecho, esto permitió a la UNAE establecer centros de apoyo ubicados en 8 ciudades del país.<sup>18</sup>

Por otra parte, el Consejo de Educación Superior (CES), encomendó a la UNAE en el 2015, la coordinación nacional de las carreras de Educación Intercultural Bilingüe para su reformulación y aprobación (L. Herrera 2016). Además, de la homologación de un currículo genérico en la Educación Superior para la formación docente alineadas a los perfiles de salida

---

ecuatoriana. Es decir, fueron los encargados de enarbolar la formación y estructura del perfil del nuevo docente ecuatoriano, que centra sus objetivos en subsumir la fraguada, deteriorada y corporativizada carrera profesional.

<sup>16</sup> La Comisión Gestora, actúa como autoridad máxima de las universidades públicas de reciente data, de acuerdo al Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades (Consejo de Educación Superior 2017b). En el caso de la UNAE, la Comisión Gestora actuó hasta el 31 de diciembre de 2020. Los miembros de la Comisión Gestora fueron de libre nombramiento y remoción.

<sup>17</sup> Por disposición del Ministerio de Educación, los docentes del Magisterio que cuenten con un título de técnico docente alcanzado mediante los estudios de los ex Institutos Pedagógicos, deben obtener obligatoriamente el grado universitario para mantener su nombramiento.

<sup>18</sup> Los Centros de Apoyo de la UNAE se encuentran distribuidos en: Lago Agrio, Francisco de Orellana, Macas, Puyo, Riobamba, San Vicente, Zamora y Tena.



de la UNAE.<sup>19</sup> En cuanto a los impactos en el Sistema Nacional de Educación se dispuso la creación de un modelo de seguimiento y acompañamiento que permita implantar un nuevo enfoque pedagógico en las instituciones educativas. Esto se realizaría mediante la tríada: docente investigador de la UNAE, estudiante de la UNAE y docente del Sistema Nacional de Educación.

En suma, a la UNAE le correspondía adquirir un rol central en la educación que permita articular un nuevo modelo de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Educación para alimentar el rediseño de las políticas educativas, a partir de la nueva formación y carrera de docentes. En esa línea, este trabajo de investigación, pretende resolver varias interrogantes sobre lo que implica reformar la administración pública más allá del discurso y la relación de los objetivos originales de un programa de Estado (Andrews et al. 2019). En concordancia, es de interés abordar en profundidad la reestructuración del gobierno la carrera y formación inicial docente con foco en el proyecto de la UNAE. Con aquello, permitirá comprender la materialización de una reforma educativa que pretendió romper el monopolio de un modelo de sistema educativo corporativizado para impulsar una propuesta pedagógica que instituya un nuevo docente.

Al abordar la reestructuración de la carrera y formación inicial docente, permite estudiar los esfuerzos que involucran erigir un proyecto de Universidad en el micro nivel, para impactar en un macro orden social que se encuentra cimentado por los sistemas de reglas de la herencia institucional (Galaskiewicz 1991). Esto faculta interpretar los cambios y la actualidad de lo que involucra convertirse y ser docente en el Sistema Nacional de Educación, en un modelo de gobierno en principio aupado por el corporativismo y su transición a un modelo de gobierno de la educación delimitado por el impulso del Estado en el ascenso de la Revolución Ciudadana.

Además, permite abrir el debate sobre el papel de la formación docente y los factores que han dificultado la consolidación de un proyecto que tenía el objetivo de incidir y mejorar el sistema educativo ecuatoriano. Con aquello, el fin es entender las formas de la organización y gestión del sector educativo y su relación en el replanteamiento de los modos y principios de la actividad profesional de un grupo social.

---

<sup>19</sup> En colaboración con la autoridad educativa nacional y las entidades reguladoras de la educación superior, se incida en el modelo pedagógico de al menos el 70% de las instituciones de educación superior (tecnológico, de tercer y cuarto nivel) que forman docentes y especialistas educativos en el Ecuador (León 2016, 53).

**A partir de la descripción del objeto de estudio, se plantea la siguiente pregunta de investigación:**

¿Cómo se transforma el gobierno educativo de la carrera y formación inicial docente en el marco de la creación de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador? En ese sentido, el objetivo de esta investigación parte en analizar el modelo de gobierno de la carrera y de formación inicial docente en el marco de la creación de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador en el ascenso de la Revolución Ciudadana, 2007-2017.

### **1.2.Estado del arte: la disputa del espacio social educativo y la renovación de instituciones rectoras**

La literatura que aborda las políticas educativas en Ecuador desde una mirada de las reformas de la acción pública es amplia (Rojas 2011; Arcos 2014; Luna 2014; Cevallos y Bramwell 2015; Bruns y Luque 2015; Benito 2017; Ross, Cevallos, y Bruns 2018). Estos estudios presentan un balance a partir del Retorno del Estado en la ola de gobiernos postneoliberales y su implicación en la gestión del espacio social educativo. Partiendo de aquello, el planteamiento de discusión en la presentación del estado del arte, se trabaja en tres enfoques de trabajos académicos: políticas públicas, carrera y formación inicial docente y conflictos en la reorganización del sistema educativo.

En esa línea, se identifica un primer grupo en la literatura que aborda la transformación institucional del espacio educativo durante la Revolución Ciudadana, explorando las reformas a nivel disciplinar de las políticas públicas. En estos trabajos se examinan los indicadores de expansión del gasto público en referencia al crecimiento del Estado. Para ello, concatenan los resultados de mejorar la infraestructura institucional estatal con niveles de acceso e índices de desempeño en el sistema educativo. Además, resaltan la correlación de la continuidad de equipos reformistas que predisponen proyectos de Estado duraderos (Cevallos y Bramwell 2015; Ross, Cevallos, y Bruns 2018).

Una característica sustancial de este enfoque son las comparaciones a nivel de reformas educativas entre países andinos. Entre los puntos clave para determinar las trayectorias y los modos de implementación de las políticas educativas parten de entender la configuración ideológica del gobierno de turno. Además, se apoyan de discusiones acerca de la importancia de movilizar la opinión pública antes de formular cambios profundos bajo la inserción de reformas. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano se matiza el alcance del referéndum del 2006,

en la educación, que permitió a la Revolución Ciudadana, como oportunidad política disponer del descontento social sobre los bajos índices educativos y las relaciones asincrónicas del gobierno de la educación (Ross, Cevallos, y Bruns 2018).

Es interesante destacar, que en esta línea de estudios se aborda la reestructuración del Estado, en el Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior, como etapa de transición. Tal es el caso, se reconoce el reajuste del sistema de la educación de tercer nivel, para la descorporativización y la minimización de la influencia de sectores privados en los centros universitarios. En este enfoque, la educación respondía a intereses clientelares y la calidad era subsumida por la demanda económica en detrimento de la autonomía educativa (Rojas 2011; Arcos 2014). Por tanto, el énfasis se sitúa en la implementación de políticas que delinea la Revolución Ciudadana, para asumir la centralidad y la capacidad rectora del sistema educativo.

Estos aportes son fundamentales, para comprender la expansión del Estado en el sistema de educación superior ecuatoriano y sus principales líneas de acción como la reestructuración de órganos control del sector educativo (Minteguiaga 2010; Vásquez 2017). En el caso de la Educación Superior, con la creación del: Consejo de Educación Superior; y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Además, de la implementación de una política de ciencia y tecnología bajo la creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Estos textos se enfocan en una línea programática de implementación de la política pública. Por ejemplo, en el texto “Transformar la Universidad para transformar la Sociedad” de René Ramírez, uno de los ideólogos de la Revolución Ciudadana, hace hincapié en la necesidad de constituir a la educación en todos sus niveles como un bien público. Bajo este precepto, se rechaza la maximización de las lógicas mercantiles en los predios universitarios que se consolidaron por la desregularización y abandono del sistema de educación superior. Para ello, se recalcan las decisiones ejecutadas en el régimen progresista para desetilizar el campo universitario, en miras de una democratización del acceso a la universidad (Ramírez 2014).

En términos similares, en el documento de evaluación de desempeño institucional del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se estipula:

Esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior (¿derecho o

mercancía?), de lo que es el/la estudiante (¿ciudadano o cliente?) y la misma universidad (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad (CEAACES 2014b, 11).

En ese sentido, estas lecturas vienen trazadas como procesos de toma de decisiones en una visión de cambio institucional que proyectó la Revolución Ciudadana. Por ejemplo, el trabajo de Benito (2017), aporta sobre la incidencia de las políticas públicas en la transformación del sistema educativo bajo las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir. En su estudio estipula cómo se estructura y organiza las reformas educativas y su nivel de impacto en la concreción del proyecto de desarrollo del Buen Vivir. Para ello, establece la relación entre reorganización de instituciones, limitación del corporativismo y organización presupuestaria, anclado a la centralización y ampliación del Estado.

Sus hallazgos más importantes resaltan la importancia de la inversión presupuestaria para la reorganización institucional del Sistema Nacional de Educación y Sistema de Educación Superior. Esto permitió dar un salto cuantitativo en los niveles de cobertura y acceso a la educación para la población ecuatoriana. No obstante, se enfatiza el incumplimiento de los objetivos de desarrollo deseables, por las proyecciones alejadas de la realidad ecuatoriana, sumado a la nula visión de un proyecto de Estado. En esta lectura, se hace énfasis en que las reformas en el sector educativo, se encontraron homologadas a los intereses electorales. Además, se resalta la insostenibilidad de trazar proyectos consensuados de la Revolución Ciudadana, con otros actores del espacio social educativo por los ejercicios de presión y conflicto que conlleva reestructurar el sistema educativo.

Los aportes de los trabajos mencionados, son significativos por la contextualización y la delimitación en la elaboración de las políticas públicas, que permiten enlazar las reformas educativas con el análisis de caso. Sin embargo, sus propuestas al enfocarse en cambios estructurales omiten el proceso de implementación institucional y su conflictividad. Es decir, se aborda la reforma a nivel de procesos, separados del nivel de impacto agencial que irrumpe o reestructura los objetivos trazados por la Revolución Ciudadana. De ahí que, este trabajo se distingue y pretende aportar a la discusión, la materialización de una reforma educativa, que posteriormente se consolida en un proceso de gestación institucional y reforma del sistema de formación inicial y carrera docente.

Un segundo grupo en la literatura, aborda estudios sobre el estado de la formación inicial y carrera docente, trayendo en acotación la gestación de la UNAE en la era de la Revolución Ciudadana. La perspectiva general se centra en estudios comparativos, a razón de la reforma educativa, en la formación del profesorado y los retos a nivel de pedagogía. Se presentan los cambios cronológicos en línea de los proyectos de educación que han implantado los gobiernos y los sin números de intentos de transformar la profesión docente. (Fabara 2013; Robalino 2015; Fabara 2017; Castellanos 2017; Mantilla 2018; Paladines 2018; M. de los Á. Villarreal 2019; Dávila 2019; Fabara 2020; Chiriboga 2022).

En este eje sobresalen los cambios visibles sobre la transformación de la carrera docente en la transición de la formación inicial: etapa normalista, etapa de institutos pedagógicos y etapa de estudios universitarios. Se presentan las debilidades estructurales y la falta de atención del Estado en procesos de profesionalización de la carrera. Esta debilidad institucional, se conecta con una deslegitimación y un debilitamiento sobre el imaginario social en lo que implica ser docente (Fabara 2013). De hecho, estos trabajos profundizan sobre la inserción de nuevas políticas educativas que pretenden transformar las condiciones de trabajo y el peso social de la actividad docente. De ahí que, se evalúa la actividad docente en la transformación de un tipo docente de aula conectado al territorio, y el paso a un docente burocratizado en línea a los procesos del Estado (Robalino 2015).

Esta transformación en el tipo de docente que se inclina a una propuesta burocratizada, se enlaza directamente con su formación inicial. En ese sentido, este núcleo de trabajos aborda la reestructuración de los procesos formativos y mallas curriculares, con cierta preocupación. Por ejemplo, se delimitan los riesgos de abolir el rastro histórico de la formación docente en los denominados Institutos Superiores Pedagógicos que graduaron docentes generalistas para la Educación Básica por varias décadas. Uno de los grandes riesgos se centra en la limitada oferta y cobertura que tiene la educación rural, puesto que, el perfil de egreso de los estudiantes de los Institutos apuntaba a cubrir la enseñanza de los sectores más apartados del país (Fabara 2017; 2020).

En esa línea, se conecta la creación de la UNAE como elemento para suplir la formación inicial de los Institutos Pedagógicos. Aunque, existen reservas sobre la propuesta pedagógica y funcionamiento de la UNAE, aduciendo la presencia inicial de académicos y autoridades extranjeras que desconocen las características del sistema educativo ecuatoriano (Paladines 2018). Sin embargo, otros estudios recalcan la importancia del programa formativo del sujeto docente en la UNAE, para la transformación del Sistema Nacional de Educación, circunscrito

dentro del proceso político de la Revolución Ciudadana para alcanzar el Buen Vivir (Dávila 2019).

Por ejemplo, Mantilla (2018), destaca las competencias agenciales que se pretende introducir en la formación de docentes de la UNAE, para que los futuros profesionales de la educación construyan el sistema educativo desde abajo. Aunque, se precisa que el proceso de cambio, impulsado por la formación en la UNAE de docentes investigadores, puede ser obstaculizado por la regulación y control de los dispositivos estatales. De ahí que, su enfoque de estudio explora el posible impacto y las distorsiones del programa con referencia al Ministerio de Educación y el magisterio docente (nuevo modelo de docente vs burocratización alta del sistema).

En este segmento, se suma el trabajo de Matilde de los Ángeles Villarreal (2019), que estudia la evaluación del proceso de diseño e implementación de la política de Revalorización de la Carrera Docente. Sus principales aportes, determinan la homogeneización del enfoque de Estado, como ente que controla y planifica el sistema educativo, desplazando la mirada de los agentes que lo conforman: docentes, estudiantes y padres de familia. En el caso de la creación de la UNAE resalta un espacio de alta conflictividad para la definición de su propuesta de proyección institucional. Además, de los procesos que limitaron su pronta gestación por el número de instancias que administran la Educación Superior.

Es interesante precisar, que Villarreal (2019), aborda la creación de la UNAE, como un espacio de disputa por el diseño de los objetivos en la propuesta pedagógica. No obstante, su trabajo no profundiza las mencionadas pugnas que implica erigir una institución. Más bien, contextualiza el retraso a nivel de cronograma operativo que impidió cumplir la agenda programática. Esto es, aborda la creación de la UNAE como un indicador que limitó alcanzar los objetivos del Plan Decenal de Educación por su larga definición.

Las reservas en la gestación del proyecto emblemático de la UNAE, en términos de presencia de heterogeneidad de académicos, la comparte Castellanos (2017). El argumento se presenta en torno al limitado número de profesionales nacionales en el área de las ciencias de la educación, con título de cuarto nivel, que aporten a la construcción de los objetivos pedagógicos de la Universidad. Además, se determina que los límites y problemas en el diseño de los planes de formación y desarrollo de los académicos en la UNAE responden a la diversidad de campos disciplinares, particularidades de las instituciones y las exigencias del Estado.

Los precedentes aportes, se esfuerzan por construir un panorama general de los retos que interactúan en la formación integral del profesorado, y, por ende, el proceso de gestación de los objetivos de la UNAE. Sin embargo, no enfatizan las contradicciones y las trayectorias que se materializan en reestructurar un campo organizacional. En otras palabras, sus trabajos se suman a la literatura, que aborda los retos de formación profesional, política docente y pedagogía, de manera lineal, sin concebir la reforma educativa como espacios de conflictividad y lucha.

Es preciso reafirmar, que no se pretende deslegitimar su visión. Más bien, proponer la articulación y los vacíos en la investigación sobre la problemática de formación inicial y carrera docente, que permitan entender la operacionalización y los trayectos de una reforma de gestación e institucionalización. Es decir, examinar en concreción la reforma educativa de formación inicial docente y su consolidación en la Universidad Docente como un campo de constante lucha y recomposición. Cabe agregar, que institucionalizar implica abordar procesos externos a la creación de una institución, puesto que, viene anclado a transformar un espacio social educativo.

Por último, un tercer grupo de investigaciones relacionadas al objeto de estudio, abordan los conflictos desencadenados a razón de la reconfiguración de las competencias del Estado en el sistema de educación superior. Por ejemplo, el trabajo de Arturo Villavicencio (2014), sobre “la universidad virtuosa”, explora la reforma universitaria impulsada por la Revolución Ciudadana, desde una óptica del neocolonialismo académico. De acuerdo a la perspectiva del autor, las reformas impuestas minimizan el legado de la universidad ecuatoriana para adoptar estándares internacionales (implantación institucional), en una lógica de intereses comerciales.

Para el autor, la creación de las universidades emblemáticas constituye el “más duro golpe asestado” al sistema universitario, ya que, se encuentran funcionales a una lógica capitalista y dóciles a un régimen, que limita la tradición de autonomía. En el caso de la creación de la UNAE, se considera como un fenómeno ligado al neoliberalismo pedagógico, con un modelo pedagógico vacío de contenido. Las afirmaciones de Villavicencio revelan un panorama conflictivo con respecto a la autonomía. No obstante, sus exposiciones carecen de una exploración empírica y situada, que permita validar su aseveración.

Por otro lado, es sustancial señalar la importancia del trabajo de Santiago Basabe (2004), por la referencia previa a la Revolución Ciudadana, en cuestión de instituciones del Estado y el

sistema de educación superior. El autor se enfoca en la coyuntura de la época abordando la relación entre Estado, universidad y sociedad. En sus planteamientos aborda el concepto de “campo” del sociólogo francés Pierre Bourdieu, en referencia a la intromisión del campo político en la academia, en un ejercicio de manejo y poder.

Así mismo, analiza los paradigmas de las prácticas políticas como resultados incompletos en el país. Es decir, para el autor el Estado neoliberal y el Estado de Bienestar ligado a políticas Keynesianas, no se consolidaron en el sistema de educación superior en el Ecuador. Por tanto, destaca a la universidad corporativizada de acuerdo a la corriente: izquierda o derecha, como espacio del reacomodo de la distribución del poder político y económico. Estos resultados, son expuestos mediante un amplio análisis histórico que determinan el poder de los grupos hegemónicos y su ampliación en el tejido social.

Como contraste al trabajo previo a la Revolución Ciudadana, se puede examinar la investigación de Carlos Posso (2014), en su análisis sobre el retorno del Estado y los conflictos desencadenados con el sindicato de la Unión Nacional de Docentes (UNE). Este caso, es de gran relevancia para el trabajo de investigación sustentado, ya que, aborda el conflicto que asume la administración de Rafael Correa en cuanto a la reforma del Sistema Nacional de Educación. Esto, situado específicamente en la ruptura que se plantea el Estado contra la hegemonía de la UNE y sus facultades de decisión y manejo del Ministerio de Educación. Es decir, las disputas entre la figura del Estado por rearticular el poder de dirección de la política pública de educación y el gremio de profesores.

Posso, se interesa por el sentido agencial de los actores sociales en la determinación de las relaciones políticas que se gestan en el Estado. Para abordar esta problemática emplea los conceptos de Estado de Theda Skocpol (1995) y el modelo de la contienda política delimitado por el Tilly, Tarrow y McAdam (2005). En consecuencia, examina el proyecto de transformación del aparato estatal y se ancla específicamente en el conflicto delimitado por las luchas de poder por la educación entre Estado y UNE. Sin embargo, deja fuera la conflictividad que significa definir una nueva institución y su puja en la visión que concebía la Revolución Ciudadana. Posso (2014), identifica un posible cambio en la configuración de la formación de los profesores con la gestación de la UNAE.

Desde otra óptica Eduardo Cruz (2016), aborda el retorno del Estado y la educación superior en la era de la Revolución Ciudadana desde un enfoque crítico. Para el autor los procesos de reestructuración y el acaparamiento del Estado sobre el sistema universitario, son concebidos



desde la violencia simbólica. Es decir, como forma de poder que se impone mediante mecanismos culturales, que distan del contexto (modelos internacionales). Según el autor, en el proceso de reorganizar las competencias que asume el Estado subordina al sistema universitario. Asevera, que el predominio estatal deforma los principios de cogobierno y autonomía, que van en contra de la educación histórica del país. Sus resultados son obtenidos mediante el análisis histórico comparado del sistema de educación superior. No obstante, existen limitantes en su exploración por sus extensas generalizaciones, sin justificar sus aseveraciones en instituciones o actores en concreto.

### **1.3.Marco analítico: Las configuraciones del espacio educativo y sus trayectorias en la reforma educativa**

En línea con el planteamiento del problema, se explora la recomposición del gobierno de la carrera y formación inicial docente en el ascenso de la Revolución Ciudadana. Para ello, se interesa problematizar la reestructuración de la arquitectura institucional en el retorno del Estado y su implicación en los actores que convergen el Sistema Nacional de Educación. Se parte de la comprensión de los procesos de reforma entendidos desde la arena de la acción pública como espacios construidos y categorizados entre la correlación pluralista de los actores (Lascoumes y Le Galés 2014), en la cual actores dentro del Estado puján por la solución de los problemas públicos en un abanico de interacciones y contienda:

Si bien es cierto las políticas públicas son el hecho del Estado, no significa que el Estado sea el único actor ni que controle los procesos [...] Pensemos en ciertas acciones para-estatales [...] para explicar una decisión a partir de un flujo de interacciones entre actores estatales y no-estatales (Fontaine 2015, 143).

El estudio de la elaboración y ejecución de una política pública que tuvo el fin de reestructurar el sistema de formación inicial y carrera docente, recae en la construcción de representaciones de la realidad en la cual se quiere intervenir: “es con referencia a esta imagen cognitiva que los actores organizarán su percepción del sistema, compararán sus soluciones y definirán su propuesta de acción” (Muller 2000, 190). En ese sentido, es de interés precisar que no se pretende evaluar el proceso de reforma, más bien, explorar: ¿Cómo se construye el problema de la educación? ¿Cómo se reforma? ¿Cuáles son los acuerdos compartidos? ¿Quiénes intervienen? ¿Cuál es el peso de la herencia institucional? y ¿Cómo surgen nuevas instituciones?

De ahí que, como núcleo articulador se emplea la noción de gobierno desde la corriente sociológica entendida como la administración y regulación de la actividad de un sector social específico: “una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras” (Foucault 1994, 236). Esto es, considerar el gobierno como un conjunto de herramientas administrativas para el control social en donde intervienen diversos actores (Hood 1983).

O, desde la visión de Kooiman (2003), entendida por un mundo caracterizado por una creciente diversidad, dinámica y complejidad, en la cual los problemas sociopolíticos son el resultado de varios factores que interactúan y que rara vez se conocen en su totalidad y no son causados por un solo factor:

Los problemas de gobierno generalmente no son sólo públicos o privados, sino que con frecuencia se comparten, y la actividad de gobierno en todos los niveles se está difundiendo entre varios actores sociales cuyas relaciones entre sí cambian constantemente. A juzgar por las actividades tradicionales de gobierno público, ha habido un aumento en el papel del gobierno como facilitador y como socio colaborador (Kooiman 2003, 62).

Es interesante destacar, que la noción gobierno tiene la cualidad de centrar la atención en los “gobernantes” tanto públicos como privados que con frecuencia comparten la actividad de administrar y regular un espacio de actividad social (Kooiman 2003). Al enfatizar el término de compartir no implica reemplazar las estructuras formales del Estado, sino ser co-habitadas para la distribución de recursos políticos y económicos.

En el campo de gobierno de la carrera y formación inicial docente, previo al ascenso de la Revolución Ciudadana, se encontró estructurado bajo arreglos corporativos que permitió a la UNE incrustarse en las estructuras formales del Estado. Las atribuciones, previamente expuestas, fueron determinadas por criterios establecidos en la Ley de Carrera y Escalafón Docente de 1998. Por tanto, las reformas en materia de política educativa, posterior al 2007, irrumpen y presentan un campo de conflicto por la reapropiación del gobierno de este sistema. De ahí que, se transita a un modelo de gobierno político partidista en contrapunto al modelo de gobierno estatal. Las preguntas que guían esta estructura son: ¿Cómo se transita de un modo de gobierno a otro? ¿Que implica la transformación del modo de gobierno en la carrera y trayectoria docente?

En ese sentido, es de interés comprender cómo se concibe al gobierno de la carrera y trayectoria docente, y, por ende, a la educación como un problema público, que desencadena

en la reestructuración integral del espacio social educativo. Para ello, se parte de una interrogante necesaria que plantea Gusfield (1980): ¿Cómo es posible que una cuestión o problema surja como uno que tiene estatus público, como algo sobre lo que alguien debería hacer algo? De acuerdo a la sociología de los problemas públicos, los problemas sociales no son el resultado de un funcionamiento intrínseco de una sociedad, sino que son el resultado de un proceso de definición en el que se selecciona una determinada condición y se identifica un problema social (Blumer 1971).

Por tanto, abordar el problema de la carrera y formación docente desde la sociología de los problemas públicos, posibilita el análisis de la trayectoria de la reforma. Esto es, dar cuenta de su estatus como un asunto de interés público en lugar de aceptarlo como dado por la naturaleza de las cosas. Para este tipo de análisis, es de interés las etapas del policy-making process, en la cual se puja por la adopción de una solución en un marco amplio de alternativas (Cefai 2011). Los problemas humanos no surgen en toda regla y anunciados en la conciencia de los espectadores: “incluso para recompensar una situación como dolorosa requiere un sistema de categorización y definición de eventos” (Gusfield 1984, 2).

Este sistema de categorización y definición de eventos, se genera con base a los intereses de diversos actores que “hace pública la infracción, y se actúa en consecuencia” (Becker 2009a, 148). Además, los mismos fenómenos se encuentran abiertos a diferentes modos de conceptualizarlos (otras formas de "ver" el fenómeno) y, por consiguiente, su carácter público se halla diversificado con varias opciones que impulsan su resolución (Cook et al. 1983). Por tanto, es significativo explorar a la carrera y trayectoria docente como un problema público que impulsa la adopción, bajo reforma, de forjar una nueva estructura institucional. En ese sentido, es necesario indagar el surgimiento de los problemas públicos estructurados en “el orden conceptual e institucional en el que surgen en la arena pública” (Gusfield 1984, 3).

En la arena pública existen varios sectores que juegan por impulsar su predominio y que en el espacio de conflicto no todos los actores tienen la igualdad de condición, poder e incidencia para dar forma a la definición de los asuntos públicos (Hilgartner y Bosk 1988). Por ejemplo, existen cruzadas que tienen éxito bajo el resultado de maniobras y negociaciones políticas, mientras que otros, en su falta de incidencia se vuelven outsiders (Becker 2009a). En esa línea, es trascendental explorar los sectores y actores que se encuentran en la cruzada sobre el problema público de la carrera y trayectoria docente. Gusfield postula:

Todas las posibles partes del tema no tienen la misma capacidad para influir en el público; no poseen el mismo grado o tipo de autoridad para ser fuentes legítimas de definición de la

realidad del problema, o asumir el poder legítimo para regular, controlar e innovar soluciones (Gusfield 1980, 7).

En tal sentido, en este trabajo se delimita la resolución de problemas públicos como espacios complejos que desbordan las lecturas unilaterales de la reforma en el que un equipo de gobierno que aprovecha las ventanas de oportunidad (policy Windows) (Kingdon 1995; Fontaine 2015). Más bien, transita como problemática a una situación que no es objeto de unanimidad y genera discrepancias tanto al exterior con el complejo conglomerado de actores y al interior dentro del grupo de los tomadores de decisión (Cefaï 2011). De este modo, la interacción competitiva y conflictual entre distintos motoriza la construcción de problemáticas públicas (Lascoumes y Le Galés 2014).

Por otro lado, se toma en consideración cómo se implementan las reformas sobre la carrera y formación docente mediado por el sentido de trayectorias. Con frecuencia, los efectos de las reformas difieren sustancialmente de lo que se pretendía mostrar ante la sociedad (Andrews et al. 2019). Además, los cambios tienen lugar en contextos históricamente institucionalizados y, por tanto, reflejan las limitaciones ejercidas por los arreglos institucionales estructurantes heredados y sus defensores (Bezes et al. 2013). En consecuencia, entender los obstáculos que emprenden los reformadores, permitirá hilar los acontecimientos posteriores:

Los actores no heredan una pizarra en blanco que puedan rehacer a voluntad [...] los actores encuentran que el peso muerto de las elecciones institucionales previas limita su margen de maniobra [...] las elecciones institucionales previas pueden ser pegajosas y pueden depender de la ruta (Pierson 2000, 491).

En este punto es importante recalcar que los actores que compiten por el monopolio de la reforma se encuentran en tejidos cambiantes de múltiples interdependencias (Elias 2008). Para ello, se interesa explorar la concepción de configuración, que parte de la idea de individuos móviles que se vinculan recíprocamente (Corcuff 2005). Para Norbert Elias: “muchas personas individuales que, por su alineamiento elemental, sus vinculaciones y su dependencia recíproca están ligadas unas a otras de modo más diverso y, en consecuencia, constituyen entre sí entramados de interdependencia o figuraciones” (Elias 2008, 16). Por tanto, para esta investigación es de suma relevancia comprender cómo se componen y varían las configuraciones a lo largo de las diferentes coyunturas políticas, que determinan las variaciones en el proyecto de carrera y formación docente.

Por otro lado, no hay que perder de vista la importancia de la historia como medio para desnaturalizar el presente. Esto es, entender la investigación histórica para desenmascarar la

naturaleza dada por sentada o de sentido común, cuestionando el orden de la cotidianidad. Esto, se ancla a la interpretación del espacio social con la recuperación de visiones políticas alternativas, bajo el relato topográfico de la historia o la cartografía del terreno político. Con aquello, se explora a profundidad la historia política y las trayectorias del registro histórico para entender la actualidad (Hattam 2000; 2002). Los acontecimientos presentados en la palestra pública son dispuestos en un contexto interrelacionado que superan las dimensiones temporales. En consecuencia, explorar las orientaciones históricas corresponde a centrar los puntos de atención en las estructuras de las instituciones y su influencia interactiva en el orden de la acción (Steinmo 2013).

De ahí que, en este trabajo cobra significancia la herencia institucional para identificar cómo los legados históricos influyen en el proceso de reforma. En tal sentido, explorar los legados permite desentrañar procesos, acuerdos y dinámicas políticas pasadas para entender el terreno de estudio. Esto permite reconstruir los problemas del pasado y entender la secuencia de eventos, bajo el lente de la comprensión de los actores y sus procesos agenciales. En otras palabras, entender los procesos históricos con la mirada de las orientaciones temporales de los actores, para ayudar a explicar las trayectorias de cambio a largo plazo (Aminzade 1992). Por ejemplo, un punto de interés dentro de la investigación es la formación inicial docente y la reestructuración del sistema que operó bajo los Institutos Superiores Pedagógicos de la herencia normalista que posteriormente se articularían a la UNAE.

En ese sentido, este trabajo se orienta en los estudios del Path dependence – dependencia de la trayectoria-, que tiene por fin caracterizar las secuencias históricas en la que los eventos contingentes delimitan patrones institucionales o cadenas de eventos con propiedades deterministas (Mahoney 2006). Es decir, asumir que la causalidad fluye de eventos históricos circunstanciales y coloca los casos en una trayectoria histórica de cambio que diverge de las expectativas iniciales (Mahoney 2000). Esto es, analizar cómo se estructuró el gobierno de la carrera y formación docente, en un marco de eventos históricos que preceden al ascenso de la Revolución Ciudadana. Si bien, el marco temporal del trabajo corresponde al 2007-2017, no exime la importancia de las condiciones históricas previas y los actores que convergen en un proceso de transformación institucional, que posteriormente infieren en la reducción de los alcances de la acción de la reforma (Sydow y Schreyögg 2015).

En consecuencia, parte importante del trabajo de investigación pretende explorar el proceso de gestación e institucionalización de la UNAE, por su importancia en la reestructuración del Sistema Nacional de Educación. Esto es, otorgar el tratamiento de las instituciones así mismas

como objetos de estudio (Pierson 2000). Es decir, abordar la UNAE como una institución y como producto de una creación institucional. Por tanto, fue necesario indagar el cambio institucional en el ascenso de la Revolución Ciudadana y las trayectorias que convergen en la reforma educativa del gobierno de la carrera y formación docente en el nacimiento de una nueva institución. Para ello, se da importancia a los estudios de los orígenes y la transformación institucional a lo largo de su concepción y materialización. De ahí que, es necesario reconstruir la génesis olvidando las apariencias de lo natural y estático, para reconstruir las instituciones como forma de su desnaturalización:

al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, al mismo tiempo, los posibles descartes, reactualiza la posibilidad de que hubiera sido (y de que sea) de otra manera y, a través de esta utopía práctica, cuestiona lo posible que, entre todos los otros, se encuentra realizado (Bourdieu 2002, 51).

Para determinar el proceso de la creación institucional de la UNAE, se implementa finalmente, la literatura de la sociología de instituciones. Con aquello, se delimita a la UNAE como un campo organizacional que implica la historicidad de la cual son productos: “es imposible comprender adecuadamente qué es una institución, si no se comprende el proceso histórico en que se produjo” (Berger y Luckmann 1995, 74). En efecto, se interesa visibilizar los antecedentes de la gestación institucional, los actores, los conflictos y las resistencias que se producen en el marco de implantar una nueva institución que forma parte del gobierno de la carrera y trayectoria docente.

Hay que tener en cuenta que la UNAE se proyecta previo al ascenso de la Revolución Ciudadana. De ahí que, es sustancial concatenar los “campos de oportunidad” que determina la inmersión de un nuevo proyecto político y, por ende, las nuevas rutas que convergen en la creación institucional. En otras palabras, visibilizar el intento de supresión de las viejas élites (UNE, CONAIE) y promover nuevas élites y tecnócratas organizacionales dentro de un renovado espacio de oportunidades, que representa la entrada de un nuevo proyecto político:

los campos de oportunidad en la sociedad [...] da forma a las posibilidades organizacionales y en los esfuerzos de las élites organizacionales para aprovechar el entorno a fin de promover sus intereses y los de sus organizaciones (Brint y Karabel 1991, 494).

Ahora bien, se interesa abordar la creación institucional de la UNAE como vía de construcción de un mundo social. Es decir, demarcar las raíces de un orden institucional en expansión que funda significados subjetivos, que posteriormente se convierten en factibilidades objetivas (Berger y Luckmann 1995). Para ello, es necesario entender a las

instituciones como construcciones cognitivas que poseen una realidad propia y que “se presenta al individuo como un hecho externo y coercitivo” (Berger y Luckmann 1995, 80). Esto es, asimilar el orden institucional en términos de conocimiento que los miembros tienen sobre él (realidades más allá del individuo). Por tanto, surge como fin analizar la construcción de ese “conocimiento” que propende el origen institucional de la UNAE.

En esa línea, se trata de comprender la construcción de estrategias de socialización de la visión compartida del mundo institucional (DiMaggio 1991). Para lo cual, Berger y Luckman resaltan que toda institución “posee un cuerpo de conocimiento de receta transmitido, o sea, un conocimiento que provee las reglas de comportamiento institucionalmente apropiadas” (Berger y Luckmann 1995, 88). Para entender este cuerpo de conocimiento es necesario explicar, cómo se construyen la internalización de las tipificaciones, que posteriormente se desempeñan como roles en el contexto de las instituciones. Es decir, llegar a la legitimación del mundo institucional de la UNAE y su implicación como institución de apoyo al Sistema Nacional de Educación, por medio de la comprensión de las tipificaciones, creación de representaciones y rutinas que se objetivan y dan un sentido a las prácticas (Berger y Luckmann 1995).

Esta clase de conocimiento constituye la dinámica motivadora del comportamiento institucionalizado, define las áreas institucionalizadas del comportamiento y designa todas las situaciones que en ellas caben (Berger y Luckmann 1995). En ese sentido, conforman categorías y prácticas que otorgan un significado clasificador al mundo social (Brint y Karabel 1991). Por consiguiente, cuando se aspira estudiar el proceso de gestación e institucionalización de la UNAE, se delimita como una configuración de procesos, que explican los elementos que hacen parte de la vida social en medio de una estructura de gobierno de la carrera y formación docente.

Además, es adecuado tomar en consideración cómo el desempeño de roles se internaliza y cobra una realidad subjetiva para los actores al crear representaciones que justifican la gestación de una nueva institución: “modos con que poder “explicarse” y justificarse” (Berger y Luckmann 1995, 83). Esto es, comprender cómo se genera la sedimentación intersubjetiva que “se ha objetivado en cualquier sistema de signos [...] mediante las experiencias compartidas” (Berger y Luckmann 1995, 90).

Es oportuno precisar que la construcción del conocimiento del mundo institucional, se lo debe considerar como un proceso dinámico, que altera las trayectorias y genera consecuencias no deseadas para los reformadores (Pierson 2000).

Por ejemplo, Brint y Karabel sostienen que:

Las fuentes de normatividad no son competitivas, sino el resultado del poder de las élites profesionales dominantes para difundir una sola norma, la tendencia natural de los administradores para emular formas en apariencia exitosas y el poder del Estado para acrecentar el ajuste (Brint y Karabel 1991, 421).

Además, se suma el “poder estructural” considerado como el poder de influencia que infunde en el comportamiento de otras instituciones (Brint y Karabel 1991). En ese sentido, comprender cuál fue el rol del poder estructural que jugaron antes como la SENESCYT y el MINEDUC en la sedimentación institucional. En ese sentido, es oportuno entender los centros de poder que limitan el desarrollo organizacional:

El desarrollo de las instituciones ocurre dentro de campos más amplios de estructuras de poder y sociales [...] una de las tareas fundamentales del analista institucional consiste en especificar estos campos y mostrar cómo dan forma y limitan el modelo de desarrollo de organizaciones que funcionan dentro de un campo particular (Brint y Karabel 1991, 426).

#### **1.4. Propuesta metodológica: el estudio del gobierno de la educación bajo la mirada del neoinstitucionalismo sociológico**

Este trabajo se posiciona bajo la perspectiva epistemológica del neoinstitucionalismo, en su vertiente sociológica. Por tanto, se concibe al patrón de la vida social no únicamente mediada por la agregación del comportamiento individual y organizacional, sino también por instituciones que estructuran la acción (Clemens y Cook 1999). De ahí que, existen factores de interrelación, en los cuales, el individuo por medio de la socialización conforma valores y deseos (Della Porta y Keating 2013). En ese sentido, se trata de pensar a los entornos sociales estrechamente vinculados bajo conexiones densas e intensivas entre múltiples dominios (Pierson 2000).

Para efecto de la construcción de la investigación se aplicó el enfoque cualitativo, por su énfasis en la visión de los actores y sus significantes, con el fin de explorar en profundidad el fenómeno problematizado. El principal propósito de emplear este enfoque, es trascender a los estudios estructurales y homogeneizantes –representaciones panorámicas- para entender la



variedad de circunstancias, que acontecen en la gestación institucional de una organización (Ragin 2007). En esa línea, se seleccionó como objeto de estudio a la Universidad Nacional de Educación (UNAE), para entender la trayectoria de la reforma educativa (cambio institucional) y las dinámicas de su gestación institucional en el marco del gobierno de la carrera y formación docente.<sup>20</sup> Es decir, estudiar de manera empírica un fenómeno dentro de su escenario real tomando en cuenta las condiciones contextuales y la diversidad de actores y sus sentidos (Flick 2007).

Para erigir la investigación, el trabajo de campo se articuló desde la visión del neoinstitucionalismo sociológico. Por ello, las fuentes de información presentan un énfasis en los actores, sus interacciones y las prácticas organizacionales (Jepperson 2021). Además, el estudio tiene una dirección desde el institucionalismo histórico basado en la dependencia de trayectoria que caracteriza los elementos contingentes y patrones institucionales de las secuencias históricas (Mahoney 2000; 2006). Por tanto, basado en las corrientes mencionadas, la ruta empírica se desarrolló en diferentes frentes combinando el trabajo de archivo, análisis documental, prensa y entrevistas. Esto permitió cotejar las interpretaciones y las explicaciones desde una secuencia comparativa a medida que progresó el estudio. Con aquello, se pudo ir desagregando dimensiones, reconstruyendo puntos de vista y abriendo nuevas rutas de exploración de información (Strauss y Corbin 2002).

En la primera fase, se realizó una exploración en profundidad de registros de archivos documentales, que tuvo la meta de visibilizar una mirada detrás de la cortina de los procesos políticos. Transitar por el registro de archivo permitió discernir las decisiones de los promotores de reforma en un contexto particular, con un cierto entendimiento de las opciones y condiciones políticas que produjeron un resultado único y que repercute en la posterior trayectoria de reforma (Frisch 2012).

En ese sentido, el primer acercamiento que permitió reconocer las proyecciones de la reforma, actores políticos y conflictos sobre el plan de carrera y formación docente, se realizó mediante los registros documentales que reposan en el Ministerio de Educación del Ecuador. Con especial énfasis, la búsqueda de información se efectuó sobre los documentos de la

---

<sup>20</sup> Es de suma importancia delimitar que el autor fue estudiante y representante estudiantil de la segunda cohorte de graduados de la UNAE. Por tanto, existen entradas empíricas, posteriormente discutidas en el manuscrito, que permiten un mayor rango de acceso, identificación y comprensión. Cabe agregar, que mientras se generan reformas importantes en la era de la Revolución Ciudadana, la institución en mención es parte importante en la reestructuración del espacio social educativo. Por tanto, en la relación de actor, se adquiere mayor acercamiento en primera persona al fenómeno estudiado.

estructuración del Plan Decenal de Educación, que se trabajó desde el 2004.<sup>21</sup> Con aquello, en correspondencia a la búsqueda exploratoria, se trazó en segundo plano mediante el análisis de coyuntura una revisión de fuentes secundarias en archivos históricos (Biblioteca ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit y la Biblioteca Nacional del Ecuador Eugenio Espejo) de periódicos nacionales como: el Comercio y el Universo, desde el 2004 hasta el 2013. En total fueron seleccionados 305 números de prensa.<sup>22</sup>

La temporalidad delimitada para la búsqueda exploratoria de información en los archivos históricos responde a la III Consulta Nacional de Educación, que fue convocada en el 2004. Este constructo de proyección educativa estructuró las bases del Plan Decenal de Educación (2006-2015). Sobre la base de esta coyuntura, la indagación de prensa se enfocó en 5 elementos de categorización: acontecimientos educativos, escenarios, actores, relación de fuerzas y estrategias. Este resultado categorial se realizó por medio del microanálisis de la información (escrutinio cuidadoso de los datos), bajo un proceso de codificación abierta. Esto permitió en primera instancia clasificar la masificación de información, para posteriormente lograr la conceptualización de las abstracciones (Strauss y Corbin 2002). Es decir, no se trató de impregnar a priori un arquetipo teórico para identificar posibles trayectorias en el transcurso del trabajo de campo.

Esto posibilitó explorar en profundidad como se pensó la reforma educativa, antes y el continuum en el ascenso de la Revolución Ciudadana. Además, de estructurar las rutas empíricas a ser desarrolladas en el trabajo: corporativismo, retorno del Estado, formación inicial y carrera docente y Universidad Nacional de Educación. Es necesario precisar, que se limitó la búsqueda de prensa hasta el 2013 en los centros hemerográficos, puesto que,

---

<sup>21</sup> Los documentos revisados fueron 18 actas de la III Consulta Nacional de Educación Siglo XXI realizada en el 2004 por el Consejo Nacional de Educación. Los puntos centrales tratados en la Consulta fueron: educación de calidad para niños menores de 5 años, educación básica de calidad, bachillerato de calidad, recursos humanos como política integral del sistema educativo y, desconcentración, descentralización y rendición de cuentas.

<sup>22</sup> La revisión de prensa fue exhaustiva y a profundidad, puesto que, se exploró desde el 2004 hasta el 2013 todos los números publicados por día (alrededor de 3000 diarios). Para organizar la información y reducir el tiempo en los centros hemerográficos se usó una cámara para fotografiar todas las secciones de los periódicos. Posteriormente, para clasificar la información se organizó las notas educativas por mes y año, mediante los 5 elementos del análisis de coyuntura (acontecimientos educativos, escenarios, actores, relación de fuerzas y estrategias). Esto permitió clasificar y procesar un total de 305 números de prensa con referencia al área educativa.

posterior a la fecha las instituciones estatales proveen una amplia ruta de información en sus páginas web.<sup>23</sup>

A razón de la información recolectada, en una segunda etapa se interesó comprender cómo se reestructura la carrera y formación inicial docente en el ascenso de la Revolución Ciudadana. Para ello, se centró en el análisis de la construcción de las políticas públicas que impulsaron la reestructuración del Estado en materia educativa. Como puntos de categorización analítica se tomaron en cuenta: la capacidad estatal, la relación entre actores y las políticas públicas; y, la interacción entre promotores de reforma y outsiders (Della Porta 1999). Además, se precisó con énfasis, el contenido de las políticas públicas por la construcción plural, la convergencia de actores y las capacidades de maniobra (Subirats 2001). En ese sentido, se examinó políticas educativas, leyes, discursos presidenciales y ministeriales.<sup>24</sup>

En una tercera etapa, se interesó en comprender la reestructuración del proyecto de formación inicial docente en la Revolución Ciudadana, en el marco de la gestación de la Universidad Nacional de Educación. Para ello, mediante la metodología de revisión de documentos se exploró archivos de la Subsecretaría de Fundamentos Educativos, que se encargó de consolidar la propuesta de creación de la Universidad de Educación. En este punto, fue primordial examinar los documentos facilitados por ex subsecretarías adscritas al Ministerio de Educación del Ecuador.<sup>25</sup> Además, de los estudios en profundidad sobre las disposiciones

---

<sup>23</sup> Las páginas web exploradas para la búsqueda documental fueron: Ministerio de Educación del Ecuador, Consejo de Educación Superior, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), Universidad Nacional de Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Education for Development Strengthens Education Systems Worldwide (VVOB) y Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Para la organización de la información de las páginas web, la búsqueda fue guiada desde el año 2013 hasta el 2017, mediante las bibliotecas de documentos que las instituciones públicas presentan en sus repositorios digitales. La clasificación se basó en: acuerdos ministeriales, resoluciones, decretos presidenciales, marco legal (normativa educativa, legislación educativa) y memorandos. En total se recopilaron alrededor de 230 documentos institucionales.

<sup>24</sup> Los documentos trascendentales para erigir el análisis en esta etapa fueron: Hacia el Plan Decenal de Educación (2006 – 2015), Plan Decenal de Educación (2006 – 2015), Ley Orgánica de Educación Intercultural – LOEI (2011), Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2015), Ley Orgánica de Educación Superior (2010), Plan Nacional de Desarrollo (2007- 2010, 2009 – 2013, 2013-2017). En cuanto a declaraciones públicas del presidente, ministros y secretarios, se sistematizó por medio de las plataformas digitales de YouTube y Dailymotion las cuentas del Ministerio de Educación, Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, Consejo de Educación Superior, Senescyt y UNAE desde el 2007 hasta el 2017. En total se seleccionaron 81 videos con referencia a elementos clave: capacidad estatal, la relación entre actores y las políticas públicas; y, la interacción entre promotores de reforma y outsiders.

<sup>25</sup> Los documentos facilitados por los actores del Ministerio de Educación fueron: Ejes de la formación docente inicial (2010), Impacto de UNAE como política pública para la mejora de la calidad educativa (2010), Propuesta de Estándares de Desempeño Docente (2011), La calidad de la formación docente en los Institutos Superiores Pedagógicos. Insumos para la discusión (2012), Perfil profesional de salida de carreras de formación de docentes

y articulaciones que se generan en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo del 2007, para la transformación del Sistema Nacional de Educación.

Para el caso de la gestación de la Universidad Nacional de Educación, teniendo en cuenta que se dispone en la Constituyente del 2008, mediante la investigación archivística se recopiló alrededor de 250 actas de la Biblioteca de la Función Legislativa en la Asamblea Nacional del Ecuador. Para la selección de actas se centró en las mesas 1 y 7 de la Constitución (derechos ciudadanos y modelo de desarrollo) que se encargaron de discutir los agregados sobre las garantías constitucionales y los derechos de la educación. Posterior a esta recopilación se indagaron otros 31 documentos, sobre el proyecto de Ley de Creación de la Universidad de Educación, presentada en el 2013 por el Ejecutivo y discutido en la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional

En una cuarta etapa, fue significativo explorar los informes técnicos levantados por el Ministerio de Educación, bajo el proyecto de la Universidad Nacional de Educación, para reorganizar el sistema de formación inicial docente. Además, como puntos centrales de análisis, se revisó las evaluaciones delimitadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, sobre la organización de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües; y, las conflictividades que determinan reestructurar un sistema de formación que data de varias décadas. En esa línea, mediante revisión de documentos, notas de prensa y declaraciones, fue significativo comprender las proyecciones sobre la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos a la UNAE y la supervivencia de los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües.

Es trascendental agregar, que, en la tercera, cuarta y quinta etapa, se utilizó como guía de clasificación y posterior análisis de información el sistema categorial presentado previamente: acontecimientos educativos, escenarios, actores, relación de fuerzas y estrategias. Esto permitió tejer elementos entre la dependencia de trayectoria, la interdependencia de actores y los procesos situados. El macro que rigió el análisis de estos segmentos fue la convergencia de un proyecto de reorganización del gobierno de la formación inicial y carrera docente, bajo la lupa de la Universidad Nacional de Educación. Cabe señalar, que la puesta en escena de este proyecto se conformó por medio de procesos abanderados previamente por diversos actores. Por tanto, la lectura de la basta información trató de ser clarificada a través de la

---

de EGB (2012), Sistematización de información del Ministerio de Educación sobre Perfiles educativos (2013) y Estándares de Calidad Educativa (2017).

codificación presentada para no evadir el rango de significados potenciales (Strauss y Corbin 2002).

En una quinta etapa, fue de interés explorar la expansión de la UNAE en territorio, para evidenciar su legitimación y recepción del nuevo modelo de formación inicial docente. Para ello, se centró el análisis y foco de interés en: la profesionalización docente y las carreras de formación inicial docente. En el ámbito de la profesionalización docente, fue de gran relevancia examinar datos de cobertura de los Centros de Apoyo de la UNAE, convenios, desfases económicos y revisión de informes. En cuanto, a las carreras de formación inicial docente, se analizó por medio del diagnóstico del currículo genérico para las carreras de docencia, erigido por el Consejo de Educación Superior en el 2015, la relación y el posicionamiento de la UNAE como centro universitario que articula al Sistema Nacional de Educación.

Por último, es interesante resaltar que transversalmente en todas las etapas se realizaron entrevistas a varios actores. El fin fue entender las trayectorias y los nudos críticos que abordan los emprendedores de reforma para transformar el espacio social educativo. En ese sentido, fue de interés percibir la visión de los actores que se disputaron la reestructuración del gobierno de la carrera y formación inicial docente. En total se realizaron 25 entrevistas bajo encuentros presenciales y virtuales.<sup>26</sup> Las entrevistas se encuentran estructuradas por los siguientes actores: ex asesores ministeriales, ex ministros de educación, ex representantes gremiales, expertos en educación, ex representantes de los Institutos Superiores Pedagógicos, ex asambleístas constituyentes, docentes del Sistema Nacional de Educación; y, profesores, autoridades, ex autoridades de la Universidad Nacional de Educación.

Para la selección de actores, por medio del muestreo de bola de nieve se estructuró una lista de personajes representativos, autoridades y ex autoridades de las diferentes instancias antes mencionadas por año de servicio o participación en el marco del estudio (2007-2017). Para contactar con los actores se realizaron oficios de invitación por correo electrónico, sin embargo, no todos aceptaron el diálogo. En esa línea, con base a los primeros acercamientos

---

<sup>26</sup> En el anexo se presenta la lista detallada de los actores que fueron entrevistados para la presente investigación. Es oportuno enfatizar, que los actores consintieron a ser visibilizados e incluidos en el manuscrito de este estudio bajo sus nombres y apellidos reales, en detrimento de ser anonimizados (codificados). Bajo el consentimiento se resalta la puesta en escena de su papel agencial (reivindicativo) en la reconstrucción y disputa del sistema educativo. Cabe agregar, que solo un actor solicitó ser incluido en el trabajo de forma anónima por su actual condición laboral.

los actores sugirieron otros posibles nombres que permitió agilizar la consecución de las entrevistas.

Es importante resaltar, que para no caer en la “jerarquía de la credibilidad” que menciona Becker (2009b) y limitar las respuestas homogeneizantes y suavizadas de miembros del grupo superior (autoridades) de las instituciones, que se juegan su reputación, se contactó a los actores que se encontraron en puestos “detrás de la cortina”, por ejemplo, asesores. Esto permitió encontrar opiniones que rebasan un flujo de información normativo. Además, se entrevistó a actores de orillas contrarias para que el análisis no se encuentre alineado a una sola perspectiva. De ahí que, se contactó a: representantes de la Unión Nacional de Educadores, representantes de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entre otros.

En cuanto a la interacción en el clímax de las entrevistas en la mayoría de los casos se logró establecer un buen rapport que permitió a los actores sentirse cómodos con las preguntas y prestar su ayuda activa (Vela 2001). No obstante, para llegar a este espacio de confianza varios actores se cercioran que el entrevistador no tenga intenciones fuera del espacio académico. Por tanto, en los inicios de las entrevistas se trató de dejar en claro los objetivos de la investigación para ampliar el contexto en el que se inserta el estudio propuesto. Además, se comprometió a que al final del proceso de investigación se entregarán los resultados de la investigación.

Para el proceso de análisis de la información, como primer punto se transcribieron íntegramente todas las entrevistas para su posterior interpretación (Flick 2007). Además, se clasificó a las entrevistas de acuerdo a las unidades de análisis centrales de la presente investigación: disputa del espacio social educativo (gobierno), retorno del Estado, formación inicial y carrera docente, y, UNAE. Posterior a ello, por medio de la codificación inicial y la categorización presentada previamente: acontecimientos educativos, escenarios, actores, relación de fuerzas y estrategias, se realizaron las primeras inferencias. Cabe señalar, que el proceso de análisis fue recursivo, es decir, si bien se presentaron las unidades de análisis y categorías para la interpretación de la información, el proceso no fue lineal. Este proceso se fue construyendo en la marcha del trabajo de campo que permitió avanzar y retroceder en las inferencias a razón de la participación de nuevos actores.

Por último, se realizó un proceso de triangulación de perspectivas con todo el material recabado: archivo, documentos, prensa y entrevistas (Flick 2007). Esto permitió contrastar las

diferentes fuentes de datos para obtener un mayor rango de interpretación de la información y evitar caer en sesgos o suposiciones básicas. Con aquello, se apuntó a confirmar a una ampliación de la información para generar representaciones imparciales del problema investigado (Strauss y Corbin 2002). Cabe resaltar, que la utilización de la triangulación de información también permitió ampliar el panorama de la investigación y explorar temas emergentes que no fueron evidentes en el planteamiento del estudio.

## **Capítulo 2. Retorno del Estado, descorporativización y transformación de la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Educación.**

Con el ascenso de la Revolución Ciudadana en el 2007, un punto central de su proyecto político fue el denominado retorno del Estado. Esto se genera en detrimento del Consenso de Washington y, por ende, de las políticas neoliberales que marcaron un hito de la captura estatal y el desmantelamiento de la infraestructura institucional (Ramírez Gallegos 2012; Stoessel 2013a; Ramírez Gallegos 2016; Coronel et al. 2019). En ese sentido, dentro de la nueva articulación de coordinación de la sociedad civil y cohesión social, se reestructuran los entes ministeriales, con el fin de restar predominancia a élites encarnadas en espacios de decisión pública. Uno de ellos fue el Ministerio de Educación y Cultura y todo el Sistema Nacional de Educación y el Sistema de Educación Superior.

En los reajustes de la infraestructura estatal, los reformadores de la Revolución Ciudadana en la catapulta por terciar espacios y legitimidad en la arena pública, se confrontan con sectores históricos dirigenciales de la educación y los movimientos sociales. Tal es el caso de la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Los mismos que en primera instancia apoyaron la cruzada de la administración de Rafael Correa. El discurso se acopló en retomar la rectoría del Sistema Nacional de Educación y delimitar una infraestructura descentralizada del Estado, para atender a las necesidades imperantes de una educación deslegitimada por su escasa calidad educativa.

Para ello, se crearon marcos normativos e institucionales que limitan el papel de los gremios, congresos y movimientos (élites) dentro de la toma de decisiones. En su reemplazo de funciones convergen actores y una renovada burocracia que conforman el personal que administra el Estado. Por tanto, el objetivo de este capítulo es matizar el panorama coyuntural de la administración educativa previo al ascenso de la Revolución Ciudadana y a su vez, entender las reformas centrales que implican transformar un modelo de gobierno de la educación regentado por el corporativismo. Por otra parte, se presta atención a los nuevos entornos que asumen el liderazgo de la reforma educativa y sus precedencias que les promueven impulsar acciones dentro del Estado.

Por último, se enfoca en la modernización de la educación a nivel micro y la política docente como pilar fundamental para garantizar un dominio de la administración y gestión del sistema educativo. Es decir, se entiende el proceso de la reforma desde el ámbito macro del gobierno de la educación en el retorno del Estado, para acentuarse en el terreno de la política educativa



y a su vez en la política docente como medio para posicionar un nuevo proyecto de educación vinculado al nuevo docente para el Buen Vivir. Es importante señalar, que no se trata de evaluar el impacto de la reforma, más bien, evidenciar las reformas estructurales, lucha política y los actores que convergen en la “revolución educativa” dentro de los pilares del proyecto político de la Revolución Ciudadana.

Este capítulo se encuentra organizado por tres grandes segmentos que abordan el retorno del Estado, la descorporativización y la transformación de la arquitectura del Sistema Nacional de Educación. En la primera parte se abordan elementos sobre la captura corporativa del sistema educativo con énfasis en la regencia del gobierno de la educación de la Unión Nacional de Educadores. En la segunda sección, se presenta la depuración de la administración corporativa del gobierno de la educación y la disputa por los espacios de gestión educativa. Por último, en la tercera parte se expone la transformación y modernización de la infraestructura del Estado en el ascenso de la Revolución Ciudadana, en el ámbito educativo, bajo un nuevo modelo de gestión territorial.

## **2.1. Corporativismo en la administración y gestión de la educación en el Ecuador**

### **2.1.1. Captura corporativa del Sistema Nacional de Educación**

Los problemas relacionados con la mayoría de las cuestiones públicas surgen mucho después de que se hayan puesto en marcha los acontecimientos y los procesos (Gusfield 1980). En esa línea, el Sistema Nacional de Educación del Ecuador,<sup>27</sup> previo al ascenso de la Revolución Ciudadana en el 2007, se encontró administrado por larga data bajo dinámicas de arreglos corporativos que influyeron en los procesos y las decisiones educativas públicas (Posso 2014; Benito 2017).<sup>28</sup> En términos de Castellani, se lo determina desde la noción de la “captura regulatoria” que permite a las élites o pequeños grupos selectos, adentrarse en el control y regulación de instancias decisorias del Estado (Castellani 2018).<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Según el art. 344 de Constitución del Ecuador (2008) el Sistema Nacional de Educación se encuentra integrado por los niveles de educación: inicial, básica y bachillerato (Asamblea Nacional del Ecuador 2008)

<sup>28</sup> En la arena política la captura de decisión estatal se fija “como la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas” (Castellani 2018, 56). O como lo delimita O’donnell, “el corporativismo debe ser entendido como un módulo, un conjunto de estructuras que vincula al Estado y a la sociedad” (O’donnell 1998, 128).

<sup>29</sup> En el trabajo de Coronel et al. se entiende a “élites” en alusión a la teorización de Higley (2008), como “el conjunto de personas que, en virtud de sus ubicaciones estratégicas a gran escala o de organizaciones/movimientos poderosos sobre los que se apoyan, tienen la capacidad de afectar resultados políticos de modo sustancial y regular” (Coronel et al. 2019, 155).

La aseveración se puede constatar por la organización, control y regulación del Sistema Nacional de Educación, delimitado bajo el dominio de representaciones en ejes medulares de la administración de la política educativa. Tal es el caso como: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Ecuador y el sindicato de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador (UNE). Estos sectores modelaron la agenda educativa y parte de la estructura organizativa de la institución estatal, llámese Ministerio de Educación y Cultura (MEC), respondiendo a arreglos privados (Benito 2017).

La CONAIE y ECUARUNARI, por ejemplo, administraron desde 1988 la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).<sup>30</sup> Esto se genera en medio de las luchas y negociaciones que mantenía el Movimiento Indígena, con el gobierno de la Izquierda Democrática (ID), encabezada por Rodrigo Borja (Granda 2016). El resultante se concretó en la institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) mediante la “construcción de una jurisdicción propia para la educación indígena [...] al interior del Ministerio de Educación para su gestión y administración” (Granda 2016, 222). Es decir, se concertó un ente autónomo, en las dependencias del MEC, que dirigía la educación indígena del país, con presencia regional y local (Conejo 2008; Granda 2016).

El fin de la DINEIB fue diseñar y ejecutar el currículo de la EIB “apropiado según las necesidades de la población indígena [...] y adaptable a los requerimientos y particularidades culturales y lingüísticas de cada nacionalidad” (Krainer 2010, 39). En ese sentido, fueron los protagonistas en gestar el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB),<sup>31</sup> que definía los principios y objetivos de la propuesta curricular de la EIB. Así mismo, de impulsar instrumentos para instituir y normar la política de educación intercultural que rige en el Estado ecuatoriano (Conejo 2008). Los roles de planificación, dirección y ejecución de la EIB lo coordinaron bajo direcciones provinciales, con “el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y con las organizaciones de las nacionalidades indígenas del Ecuador” (Krainer

---

<sup>30</sup> Esto se efectuó mediante el Decreto Ejecutivo 203, el 15 de noviembre de 1988. Las iniciativas de educación indígena impulsadas por el Estado, Cooperación Internacional, Iglesia y comunitarias, pasaron a depender de la DINEIB (Granda 2016).

<sup>31</sup> El Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) que se expidió a través del Registro Oficial N. 278 de 17 septiembre de 1993, mediante el Acuerdo Ministerial N. 112 (Krainer 2010; Conejo 2008).

2010, 39). De ahí que, la DINEIB operaba transversalmente: “como una especie de sistema paralelo al Sistema Nacional de Educación” (Benito 2017, 137)

Por otro lado, la DINEIB, a nivel de organización y esquema docente, regentó los procesos de nombramiento y administración de instituciones de la EIB: “los indígenas nombraban a los maestros y directores de esta modalidad educativa” (Benito 2017, 473). De hecho, mantenía las facultades para formar y capacitar a los docentes de los establecimientos de la EIB. Esto, con el objetivo de estructurar la enseñanza y el modelo pedagógico acorde a las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas. Así mismo, de dirigir, organizar y orientar la formación superior docente para los estudiantes de los cinco Institutos Superiores Pedagógicos de Educación Intercultural Bilingüe (ISPEDIB),<sup>32</sup> que operaban en el país (Krainer 2010; Conejo 2008).

En cuanto a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Ecuador, si bien no mantenían representaciones centrales en direcciones institucionales, como fue el caso de la CONAIE y ECUARUNARI, recibieron fuertes asignaciones del Estado. Estos rubros fueron ejecutados bajo la categoría de instituciones educativas fiscomisionales, para el financiamiento de sus planteles educativos y administrativos.<sup>33</sup> Las instituciones educativas a cargo de mencionadas agrupaciones se encontraron regidas por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa. Estos establecimientos desarrollaron sus propios planes y programas educativos adecuados al régimen militar. Por tanto, la selección del personal docente y administrativo se halló regulado por su mismo círculo. De hecho, los hijos o representados de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional accedían a cupos directos por derecho, para cursar sus estudios en las instituciones policiales, navales y militares.

---

<sup>32</sup> Los cinco Institutos Superiores Pedagógicos de Educación Intercultural Bilingüe se encuentran distribuidos a nivel nacional. Estos son: Martha Bucaram, Canelos, Jaime Roldós Aguilera, Quilloac y Shuar Achuar (UNICEF 2007).

<sup>33</sup> Las instituciones educativas fiscomisionales son aquellas “cuyos promotores son congregaciones, órdenes o cualquiera otra denominación confesional o laica [...] Estas instituciones educativas contarán con financiamiento total o parcial del Estado” (Ministerio de Educación del Ecuador 2016, 51). Dentro de esta categoría se encontraron: colegios militares, unidades educativas de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y liceos navales (La Hora 2013b). En cuanto, al ámbito administrativo contaron con alrededor de “3.000 docentes y 1.200 servidores públicos” (El Universo 2011).

### 2.1.2. Incidencia de la UNE en el Sistema Nacional de Educación

Ahora bien, el caso genuino de élites encarnadas en la administración de la política educativa y gestión de la educación se lo corresponde a la Unión Nacional de Educadores – UNE.<sup>34</sup> Inclusive, de acuerdo a su estructura de oportunidades políticas (Tarrow y Tilly 2009) y su relación con el Estado se presentó un corporativismo societal, en la cual la agrupación monopolizó sus intereses y demandas en el Estado (Posso 2014). Se caracteriza como corporativismo societal, a las dinámicas del gremio de docentes por:

intermediación de los intereses sindicales en el Estado, bajo una plataforma en la que el sindicato monopoliza, respecto a otros actores sociales, la potestad de representación en un circuito específico de la grilla estatal [...]; y participación directa del sindicato en determinados tramos de la gestión y administración de la política pública (Lembruch, 1982). No sólo que la UNE, a través de tales comisiones, intermediaba las demandas e intereses de sus agremiados, sino que, además, se posicionó como un representante oficialmente (y monopólicamente) reconocido en la gestión de los procesos (Posso 2014, 79-80).

Esto se visualiza por la participación directa que posicionaron sus dirigentes en el gobierno de la gestión y administración de la política educativa. Además, por su condición privilegiada que les permitió ejercer “poder de veto con respecto a la política educativa durante los diversos gobiernos previo a la Revolución Ciudadana” (Ortiz 2021, 109). La UNE gravitó y se organizó en las dinámicas del Movimiento Popular Democrático (MPD).<sup>35</sup> De hecho, los docentes agremiados se encuentran “nucleados en la UNE y representados políticamente por el partido político MPD” (Stoessel 2013b, 137).

Por otro lado, la influencia del gremio de maestros en la participación de la gestión del Estado -corporativismo- se da en el marco del debilitamiento estatal fortalecido por el neoliberalismo. En ese sentido, la UNE en los periodos presidenciales de Rodrigo Borja y Sixto Duran Ballen, en el marco del ajuste fiscal conquistaron diferentes espacios de la estructura estatal. Por ejemplo, mediante la Ley de Carrera docente y Escalafón del Magisterio Nacional (1990), permite la participación y representación oficial de la UNE en la

---

<sup>34</sup> La Unión Nacional de Educadores (UNE) “es el mayor sindicato ecuatoriano de profesores [...] La Organización fue creada en 1940 [...] mantiene su lema de que: UNE luchando, también está educando” (Benito 2017, 377). En el periodo neoliberal articuló la cohesión gremial, mediante movilizaciones en defensa de la educación (Suarez, Lama, y Ruiz 2012).

<sup>35</sup> El Movimiento Popular Democrático (MPD) es un partido político de tendencia maoísta que surge en 1978, en la escisión del Partido Comunista Ecuatoriano (PCE) (Quintero y Sylva 2010). El MPD fue “muy conocido por la organización de huelgas y por su papel en la politización de las entidades educativas estatales, a través de su participación en la Unión Nacional de Educadores (UNE)” (Benito 2017, 377).

gestión educativa y estructura organizativa del Sistema Nacional de Educación. Esta se aprueba bajo “un agudo proceso de movilización y huelga que el magisterio interpuso al gobierno de Rodrigo Borja” (Posso 2014, 145).

De ahí que, su concreción bajo el Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (Congreso Nacional 1991),<sup>36</sup> consiente al sindicato de maestros la conducción de dos comisiones trascendentales como: la Comisión de Excelencia Académica y la Comisión de Defensa Profesional, dentro del MEC.<sup>37</sup> Estas comisiones se encargaron de regular el organigrama de distribución y organización docente y tener presencia de directivos en todo el territorio nacional. Por otra parte, generaron procesos de formación, capacitación, evaluación y resolución de conflictos. Esto permitió al sindicato propagar su poder político “afianzar sus redes de fidelidad y lealtad; redes sobre las que se asienta, entre otras, la reproducción y expansión de todo gremio” (Posso 2014, 72).

En el caso de la Comisión de Excelencia Académica, las facultades de la representación del gremio de maestros, permitió regentar “la selección, cambio, promoción y ascenso de los maestros” (Posso 2014, 71). Esto es, en su seno se dirigían la calificación de títulos académicos, puntuación de experiencia y ponderación de los perfiles para los concursos institucionales.<sup>38</sup> Esto se efectivizó mediante arreglos de representación en las diversas unidades territoriales. Por ejemplo, de los 5 miembros que integraban la comisión a nivel provincial, la UNE accedía a un puesto directo y dos afines, para la toma de decisiones, en los niveles de: educación básica, especial y bachillerato.<sup>39</sup> Eduardo Fabara, sostiene:

la Unión Nacional de Educadores, tenía una cuota, es decir, por ejemplo: si en un determinado momento, había que designar a 100 docentes, por decir en todo el país, en distintas instituciones del país, entonces se había que designar a 100 docentes, por lo menos 20 tenían que ser designados o autorizados, o sugeridos por la Unión Nacional de Educadores, entonces

---

<sup>36</sup> Registro Oficial No. 482, 13 de Julio 1994. Decreto 2257 (R.O. 640-S, 12-III-1991).

<sup>37</sup> Título IX, disposiciones transitorias: (2) “los dos representantes de los docentes de la educación preprimaria, primaria y media que integran las Comisiones Regionales de Defensa Profesional, serán designados por el Comité Ejecutivo de la Unión Nacional de Educadores” [...] en lo que corresponde a subsecretarías regionales se conformará por “un representante del presidente de la Unión Nacional de Educadores o su delegado permanente” (Congreso Nacional 1991).

<sup>38</sup> La UNE tenía incidencia en la metodología de asignación de partidas de docentes. Así mismo, las líneas para su selección: “regular las materias, las temáticas, los métodos, procedimientos y puntajes de las pruebas para los concursos de méritos y oposición y para las promociones” (Posso 2014, 74).

<sup>39</sup> De hecho, en términos de Magaly Robalino, los dos actores restantes manifiestan afinidad con el gremio: “se contaban dos actores muy cercanos al gremio de profesores [...] por ello resultaba muy probable que operasen, en tales comisiones, en función a los intereses del gremio docente” (Posso 2014, 74).

ellos tenían una parte (Eduardo Fabara, ex director general de educación del Ministerio de Educación y Cultura, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

De ahí que, era bastante habitual que los profesores se agremiaran para ser parte de los favores que propende el sindicato: “la agremiación al sindicato supuso, entre otros, para un profesor no quedarse al margen de los procedimientos y canales activados por el gremio en beneficio de sus afiliados” (Posso 2014, 84). Además de que la misma UNE brindó los cursos de capacitación continua, desde 1994, que permitía a los profesores del Magisterio cumplir los requisitos para acceder a los procesos de ascenso de categoría (sistema escalafonario) y, por ende, terciar por mejores condiciones profesionales y salariales. En suma, el sindicato controló los procesos de selección, cambio y ascenso docente con un predominio de sus bases a nivel nacional: “resultaba conveniente, tanto para un profesor que ingresaba al magisterio como para uno con trayectoria, la afiliación sindical” (Ortiz 2021, 145). Portilla, comenta:

Ya por la década del 2000, no había concursos docentes, no, no había plazas, no se generaba plazas y las poquitas que habían, las poquitas que había muy esporádicamente [...] había un imaginario social entre los que estábamos en el gremio, que esas plazas ya estaban dadas, que esos concursos estaban siempre amañados (Gladys Portilla, ex docente del Magisterio Nacional, entrevista vía Zoom, 12 de abril de 2022).

Por otro lado, la Comisión de Defensa Profesional se encargaba de “vigilar la correcta aplicación de leyes, reglamentos y más normas conexas del quehacer educativo, en su respectiva jurisdicción” (Congreso Nacional 1990).<sup>40</sup> Esto es, arbitrar la aplicación de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio en el Sistema Nacional de Educación. Las principales atribuciones de esta Comisión fueron:

Otorgar estímulos a los profesionales de la educación [...] denuncia o informe de las autoridades competentes sobre incorrecciones de los profesionales de la educación [...] Designar subcomisiones especiales para que instauren sumarios administrativos [...] Conocer y resolver, sobre los sumarios administrativos instaurados en contra de los profesionales de la educación [...] Conocer y resolver los casos que ameriten destitución del cargo [...] Instauren sumario administrativo a las autoridades de los planteles educativos y solicitar al Ministro de Educación y Cultura la aplicación de sanciones para los miembros de las Comisiones Provinciales de Defensa Profesional, cuando se compruebe la violación de normas legales y

---

<sup>40</sup> Ley de Carrera docente y Escalafón del Magisterio Nacional (1990). Capítulo VI, art. 35 de las Comisiones de Defensa Profesional.

reglamentarias en el ejercicio de sus funciones [...] Conceder licencias excepcionales por enfermedad a los profesionales de la educación (Congreso Nacional 1991).<sup>41</sup>

Dentro de la Comisión Defensa Profesional, la UNE por disposición legal contaba a nivel Regional y Provincial con un representante directo dentro del organigrama. Sin embargo, a nivel efectivo “de los siete representantes de la comisión regional de Defensa Profesional, cuatro, en la práctica, resultaban actores vinculados a la UNE o cercanos a aquella” (Posso 2014, 76). En cuanto a los representantes de las Comisiones Provinciales “de los cinco representantes de las comisiones provinciales de defensa profesional, tres, en la práctica, resultaban actores vinculados a la UNE o cercanos a aquella” (Posso 2014, 76). Estas afirmaciones, se realizan a partir del seguimiento operacional del organigrama de representación. Por ejemplo, los cuadros que completan la nómina pertenecían a representantes del Magisterio Nacional, que en su mayoría respondieron a la UNE.

### **2.1.3 Dinámicas corporativas en el Sistema de Educación Superior**

En términos similares a lo que ocurría en el Sistema Nacional de Educación, la impronta neoliberal organizó el Sistema de Educación Superior, y, en consecuencia, el campo universitario se centró en las demandas del mundo del mercado y el comercio. De hecho, se impulsa el modelo de gestión gerencial denominado como la Nueva Gestión Pública, que consiste en la “adopción de prácticas de gestión empresarial y la introducción de mecanismos de tipo mercado” (Carrasco 2020, 4). En consecuencia, se generan los argumentos de la universidad para competir, perseguir la excelencia y el alcance de los medios para favorecer el mundo de los negocios (Torres y Schugurensky 2001; Rama 2012). Esto suscita que se expanda la educación privada para ofrecer un amplio abanico de opciones al consumidor, llámese estudiante.<sup>42</sup>

Estos arreglos para impulsar a la educación como un bien de servicio, fueron emanados desde el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)<sup>43</sup> y el Congreso Nacional del Ecuador. Durante esta administración, en la década de los 90s, se proliferan la

---

<sup>41</sup> Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (1991). Capítulo II, art. 111, De las Comisiones Provinciales de Defensa Profesional.

<sup>42</sup> Se trata de replicar en los países latinoamericanos los sistemas y principios de legitimidad de la icónica Ley de Reforma (Education Reform Act) impulsada por Margaret Thatcher en Reino Unido (Torres y Schugurensky 2001). Esta reforma se establece en los años ochenta en la cual se reduce los presupuestos del sistema universitario y la educación se presta al servicio de las necesidades industriales y del mercado.

<sup>43</sup> “El CONUEP fue el máximo órgano de administración y diseño de políticas públicas para las universidades y escuelas politécnicas hasta antes de la vigencia de la Ley de Educación Superior” (Basabe 2004, 78).

creación de instituciones de educación superior y de programas académicos que no cumplieran las condiciones de factibilidad y rigor académico (Basabe 2004).<sup>44</sup> Por tanto, se limita el papel del Estado en el Sistema de Educación Superior, reemplazando “por el mercado como instrumento para darle forma a la institución, la cual tiene que competir con otras instituciones para obtener fondos y atraer a los estudiantes” (Torres y Schugurensky 2001, 20).

En esa línea, concuerda Pesantez (2011) al afirmar que:

una de las explicaciones del gran aumento de universidades [...] debe darse en el poco control y más bien avenimiento a las presiones y gestiones de personas interesadas en crear nuevas universidades e institutos técnicos y tecnológicos de parte del anterior CONUEP y posterior CONESUP y, de manera especial, la gestión de los diputados de los congresos [...] ya que la existencia de una universidad requiere la expedición de ley y para ello han entrado en acuerdos y arreglos (en Benito 2017, 162).

El resultante es sintomático, al manejo corporativo de selectos grupos adscritos en los órganos rectores que administraban la Educación Superior en el país.<sup>45</sup> Es interesante destacar que el periodo neoliberal en el Ecuador, en cuestión de reducción de aparato estatal y privatización, se encontró en una fase incipiente. Esto se puede afirmar por la escasa participación estatal de rectoría a los centros de educación superior, previo al ascenso neoliberal (Basabe 2004). Por ejemplo, desde las contribuciones económicas al sistema de educación superior: “la inversión generada hacia la universidad por parte del aparato estatal ecuatoriano durante el periodo de vigencia de las políticas keynesianas no presenta mayores diferencias en relación al flujo de recursos suscitado con posterioridad” (Basabe 2004, 73).

De hecho, con la puesta en escena de la Ley Orgánica de Educación Superior en el 2000,<sup>46</sup> se atribuyó “un mayor control e intervención del Estado sobre el funcionamiento y vida institucional de los centros de educación superior” (Basabe 2004, 76). Por ejemplo, se abolió

---

<sup>44</sup> Para el autor: “se amplió el abanico de ofertas académicas en carreras y titulaciones relacionadas con el marketing, la administración de empresas, el comercio exterior, las finanzas y, en general, con todas aquellas áreas en las que las lógicas del mercado requerían de la formación de profesionales orientados a desarrollarse en espacios puntuales” (Basabe 2004, 79).

<sup>45</sup> Los rectores y directores de la universidad se centran en el mercado: “los administradores de las universidades, quienes están concentrados en la búsqueda incansable de capital y de reconocimiento para captar un mayor mercado con poder adquisitivo” (Naranjo 2010).

<sup>46</sup> Registro Oficial 77 de 15 de mayo del 2000 (Congreso Nacional 2000).



el CONUEP<sup>47</sup> y se crearon el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)<sup>48</sup> y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA). No obstante, no existió mayor variación a nivel de administración y gestión de la educación, puesto que, estos nuevos organismos se encuentran regidos por autoridades adscritas a centros universitarios. En el caso del CONESUP, se encontró integrado por nueve miembros:

Dos rectores elegidos por las universidades públicas; [...] un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; [...] un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; [...] un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos [...] dos representantes por el sector público, que serán el ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología [...] (Congreso Nacional de Ecuador 2000).

En esa línea, Mendoza asevera:

Ecuador se unió tardíamente al proceso de aseguramiento de la calidad o a la política de educación de calidad que nació en 1990. El Ecuador apenas se unió a ella en el año 2008, después de la Constitución. Previamente había habido esfuerzos por parte de los gobiernos anteriores, a través del CONEA, que específicamente que se crea en 1994 de tratar de hacer procesos de aseguramiento de la calidad, pero con un organismo que no era autónomo, sino que dependía de las universidades porque sus consejeros, sus consejeros fundamentalmente eran los rectores de las universidades. En ese sentido, se generaba de cierta manera un grado de parcialidad en el manejo de la información por cuanto los procesos eran aprobados por los mismos rectores de las universidades (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

La corporativización del CONESUP, implicó en un “buen negocio” permitiendo a universidades crear programas de demanda clientelar (volverse deseables), que afectan a la calidad educativa (Rojas 2011). De ahí que, “no buscaron darle planificación y coordinación a dicho sistema, sino beneficiarse del mismo” (Benito 2017, 515). Además, se sigue contemplando la creación de instituciones de educación superior mediante Ley del Congreso

---

<sup>47</sup> Disposición transitoria decimonovena de la Ley de Educación Superior (2000): “El CONESUP es el organismo que subroga en todos sus derechos y obligaciones al CONUEP y en todas las referencias legales anteriores a la expedición de esta Ley. Las asignaciones que consten para este organismo serán acreditadas al CONESUP” (Congreso Nacional 2000).

<sup>48</sup> Capítulo III del Consejo Nacional de Educación Superior Art. 11.- El Consejo Nacional de Educación Superior es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla será CONESUP y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior [...].”

Nacional, Art. 17.- “Las universidades y escuelas politécnicas serán creadas mediante ley expedida por el Congreso Nacional; previo informe favorable y obligatorio del CONESUP [...]” (Congreso Nacional 2000).<sup>49</sup>

Por tanto, la universidad ecuatoriana tenía un legado de injerencia política, distribución de poder y maximización económica. En el caso de las instituciones públicas “se transformó en el espacio de debate y discusión con miras al reacomodo de la distribución del poder político nacional” (Basabe 2004, 66).<sup>50</sup> Por ejemplo, la UNE, a más de contar con una amplia base de afiliación y simpatizantes en el Sistema Nacional de Educación, tuvo “amplia infraestructura organizativa con presencia en las facultades de Filosofía de las universidades que formaban maestros” (Ortiz 2021, 144). Con aquello, se dotaba de cuadros para el sistema político e incidía en procesos organizativos y de movilización con las federaciones de estudiantes universitarios.

Esto, se traducía en un doble escenario, por una parte, la mercantilización de la educación y por otra, como medio de posicionamiento político. De hecho, la injerencia de poderes políticos y lógicas corporativistas se visualiza a los espacios del saber y a sus estudiantes cómo: “educación bien como un servicio - privadas -, bien como un espacio de afianzamiento electoral - públicas -; y, a los estudiantes, como producto final - privadas - o como clientela – públicas-” (Basabe 2004, 87).

## **2.2. Retorno del Estado y depuración del Sistema Nacional de Educación**

### **2.2.1 Proyecto político del gobierno de la Revolución Ciudadana**

Con la victoria electoral de Rafael Correa en el 2006,<sup>51</sup> se impulsan decisiones políticas, con el fin de “recuperar las capacidades estatales de rectoría, regulación y control de la agenda pública” (Ramírez Gallegos 2012, 93). Es decir, los nuevos administradores del Estado encuentran problemático las dinámicas corporativas que incidían en las decisiones político-administrativas del espacio público. Cabe agregar, que los proyectos de reforma no solo

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica de Educación Superior, 2000. Capítulo IV. De la Creación de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

<sup>50</sup> En los años 70 y mitad de los 80: “determinadas facultades [...] se los podía visibilizar como escuelas de formación de cuadros políticos de los partidos de izquierda [...] batallas campales protagonizadas por el ala maoísta y la vertiente soviética (la tradicionalmente conocida disputa entre "chinos" y "cabezones)” (Basabe 2004, 66).

<sup>51</sup> El candidato a la presidencia de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, por el Movimiento Alianza País (AP- Patria activa i soberana) se impuso en la segunda vuelta presidencial, con un 56,67% de los votos válidos ante el empresario Álvaro Noboa Pontón, en las elecciones desarrolladas el 26 de noviembre de 2006.

legitiman nuevas formas de reestructuración institucional, también “nuevas categorías de actores autorizados cuyos intereses difieren de los que tienen los grupos que controlan las organizaciones” (DiMaggio 1991, 338). Por tanto, se despliegan disposiciones que fortalecen las atribuciones del Estado y limitan la capacidad de acción de las élites.<sup>52</sup>

Es necesario precisar que la Revolución Ciudadana se inscribe dentro de la ola de gobiernos progresistas o del denominado “giro a la izquierda” que ascendieron a la administración de la política en Latinoamérica (Stoessel 2014). Esto es, en regímenes que proyectan la necesidad de la redistribución social de los recursos y la superación del neoliberalismo. De ahí que, se configuran “agendas políticas orientadas a quebrar los postulados centrales del Consenso de Washington y la recuperación de las capacidades estatales” (Stoessel 2014, 2). A decir de Stokes, “la izquierda experimentó éxitos dramáticos, controlando, a partir de 2009, la presidencia en 11 de los 18 países de la región, que en conjunto representan el 65% de la población total” (Stokes 2009, 2).

Para este ciclo político es trascendental fortalecer el Estado como interlocutor de la coordinación social, vinculado a la promoción del desarrollo, regulación de mercados y redistribución de la riqueza (Ramírez Gallegos 2016). De ahí que, sitúan en primer plano minimizar la predominancia histórica de sectores hegemónicos en decisión de la política pública. A razón de los estudios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en los años 90s, las composiciones corporativas se multiplicaron con dos objetivos principales: “intermediación directa de intereses corporativos con la Presidencia de la República y el menoscabo de las capacidades de los ministerios” (SENPLADES 2011, 9). Por tanto, se trata de recuperar “las capacidades del Estado obturadas durante las décadas previas” (Stoessel 2021, 32).

Por otra parte, la Función Legislativa se encontró aupada con predominancia de partidos políticos tradicionales que cumplían agendas privadas reforzando el Statu Quo (Stoessel 2021). De ahí que, se trata de limitar la influencia elitista y “blindar al Estado ante la injerencia de específicos intereses encarnados en diversos sectores poderosos que controlaban asuntos estratégicos de la nación” (Coronel et al. 2019, 158). Todo en consonancia a una idea de contrapartida al proyecto neoliberal mientras se restaura el Estado (Ramírez Gallegos

---

<sup>52</sup> La mayoría de estudios académicos hacen hincapié en el corporativismo -élites en el poder- del Estado en materia económica (Stoessel 2014; Coronel et al. 2019; Stoessel 2021). No obstante, las investigaciones sobre la captura de élites a nivel educativo son tratadas de manera limitada.

2016).<sup>53</sup> Es decir, se impulsa la supresión, del conglomerado de procesos de descentralización, que erigió el neoliberalismo, en virtud de la eficiencia y la autonomía, para recuperar la acción colectiva por medio de su agente, el Estado (SENPLADES 2011).

Además, como baluarte central del proyecto político se promueve una nueva Constitución: “el proceso de transformación del Estado en el Ecuador tiene como uno de sus pilares fundamentales el cambio constituyente” (SENPLADES 2011, 5). Es necesario precisar, que América Latina y en concreto Ecuador “había experimentado en multitud de ocasiones procesos constituyentes conducidos exclusivamente por las élites y alejados de la naturaleza democrática propia del auténtico poder constituyente” (Viciano y Martínez 2010, 167).

En consecuencia, Rafael Correa, en su primer día de funciones presidenciales impulsó una Consulta Popular para instaurar la Asamblea Constituyente.<sup>54</sup> En el fondo, se tenía el fin de erigir y liberar la Carta Magna de las atribuciones que legitimaban el papel de intereses particulares dentro del Estado. Rafael Correa el 15 de enero de 2007, en su posición presidencial, ante el Congreso Nacional expresa:

[..] la institucionalidad política del Ecuador ha colapsado, algunas veces por su diseño anacrónico y caduco, otras por las garras de la corrupción y las voracidades políticas. El reparto que refleja la Constitución vigente, a través de la politización de autoridades de control, tribunales, etcétera, ha desestabilizado e inmovilizado al país [..] Convocaré a la consulta popular para que el soberano, el pueblo ecuatoriano, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político y social en el que el país se encuentra sumergido (Correa 2007).

En ese sentido, se trata de forjar una “nueva institucionalidad estatal capaz de ganar autonomía para determinar la agenda [..] y fortalecer a la sociedad en función de objetivos

---

<sup>53</sup> Dentro de las primeras acciones de la Revolución Ciudadana en el poder, bajo el discurso antineoliberal, bolivariano e izquierdista (Ramírez Gallegos 2013), se procura reivindicar el lema de soberanía nacional ante la injerencia extranjera. Con aquello, se cancelaron los acuerdos interestatales de cooperación militar antinarcóticos entre los Estados Unidos de Norteamérica y Ecuador, que culminaría con el cese de actividades de la base aérea de Manta<sup>53</sup>. Además, se ratificaría la expiración del contrato con la petrolera OXY (norteamericana). Así mismo, se frenaron los avances en la discusión sobre la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) emprendido en el gobierno de Lucio Gutiérrez y se renegociaron los términos para minimizar el peso de la deuda externa (Ramírez Gallegos 2012; Stoessel 2013b).

<sup>54</sup> Mediante Decreto Ejecutivo N.2 Rafael Correa convoca a elecciones para la realización de la Asamblea Constituyente, que reemplaza a la Constitución de 1998. El “Sí” para la instalación de la Asamblea Constituyente reunió el 81.7% de votos válidos para redactar la vigésima Carta Magna ecuatoriana (El Universo 2007).

nacionales” (Coronel et al. 2019, 14). De ahí que, el nuevo constitucionalismo desvía el predominio de las élites y otorga un nuevo papel al Estado:

La estrategia de transformación del Estado del Gobierno ecuatoriano apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la rectoría, planificación, la regulación, el control) hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo (SENPLADES 2011, 5).

Es decir, la presencia del Estado, se traduce en la predominancia de decisión pública y construcción de una nueva institucionalidad que permite promover la cohesión social (Viciano y Martínez 2010). Esto es, el alcance del Estado sobre el territorio y la capacidad de implementación de las políticas (Soifer 2015). A esto se suma, que se trazaron varias acciones desde el Legislativo mediante la ampliación de instituciones y normativas.<sup>55</sup>

### **2.2.2. Escisión entre la UNE y la Revolución Ciudadana**

En línea, con suprimir las instancias de corporativización del Estado, se formula una extensa agenda de política de descorporativización. Para ello, la SENPLADES,<sup>56</sup> genera un estudio para delimitar la incidencia de actores corporativos dentro de los roles de los ministerios del Estado, resaltando la “existencia de 59 consejos con participación de la sociedad civil” (en Ortiz 2021, 107). Uno de los casos, paradigmáticos y ya expuestos fue la participación de selectos grupos dentro del Ministerio de Educación y Cultura, como la UNE,<sup>57</sup> CONAIE, ECUARUNARI, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Para Benito Gil “el gobierno de Correa, en concordancia con la mayoría parlamentaria que el movimiento Alianza País ha tenido desde 2007 en la Asamblea Nacional, auspició una nueva arquitectura normativa, que se ha expresado en más de un centenar de Leyes” (Benito 2017, 131).

<sup>56</sup> La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) fue la encargada de "administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) para la planificación del desarrollo del país, a través del ciclo de planificación nacional, fundamentada en una visión de largo plazo y ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, con enfoque nacional, sectorial y territorial; orientando la inversión pública hacia los objetivos y metas establecidos en la planificación, seguida por los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de su cumplimiento, todos éstos alimentados por la información generada por los actores del Sistema; y, promoviendo los procesos de consolidación de la institucionalidad estatal, hacia una gestión pública transparente, eficiente y participativa" (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo 2021). El primer equipo de la SENPLADES estuvo conformado por: Fander Falconí (Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo), René Ramírez (Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo) y Jorge Orbe (Gerente Plan Nacional de Desarrollo).

<sup>57</sup> En el 2009, 120.000 maestros se encontraban afiliados a la UNE “tras ratificar su consentimiento expreso de pertenencia a la organización” (Suarez, Lama, y Ruiz 2012, 78).

<sup>58</sup> Cuando Correa asumió el gobierno de Ecuador en 2007 la educación se encontraba tutelada por élites sindicales: “la educación estaba prácticamente secuestrada por los sindicatos corporativos (casi mafiosos), como era el caso del partido MPD y la UNE (con la connivencia a su vez de la CONAIE)” (Benito 2017, 667).

Para ello, la Revolución Ciudadana emprende una campaña para “recuperar la rectoría del sistema educativo” (Ministerio de Educación del Ecuador 2007, 6). Esta operación, es trascendida mediante el escándalo, asumida bajo la visibilidad mediática: “escándalo denota aquellas acciones o acontecimientos que implican ciertos tipos de transgresión que son puestos en conocimiento de terceros y que resultan lo suficientemente serios como para provocar una respuesta pública” (Thompson 2001, 31).

Rafael Correa, declara:

Dentro del profundo proceso de transformación que lleva adelante el proyecto de Revolución Ciudadana, hemos puesto especial énfasis en el sector de la educación. Sin un cambio revolucionario en educación, no habrá cambio en el país, que a nadie le quede la menor duda de esto [...] Jamás volveremos al pasado, vamos a rescatar la educación pública, para que sea de calidad y calidez. No hay otro camino para el desarrollo, no hay otro camino para una sociedad más justa, no hay otro camino para una verdadera democracia. Porque un país donde solo el que tiene dinero, puede acceder a una educación decente, es un país condenado al fracaso, es un suicidio social anticipado en una sociedad perpetua de clases. Porque esas clases se están creando desde las diferencias de la educación, lo hemos soportado demasiado tiempo (Correa 2009a).

Como se precisó previamente, dentro de las primeras determinaciones, fue dictaminar el Decreto Ejecutivo 708,<sup>59</sup> para eliminar representaciones de la UNE en los procesos selección, cambio y ascenso de los profesores. Con aquello, se reconfigura la organización de la Comisión de Excelencia Docente, en la cual el gremio mantenía predominancia de representación: “al gremio de educadores se le reservó un solo delegado, frente al amplio espacio que se estableció para la representación estatal/ministerial (4 representantes)” (Posso 2014, 73). En el mismo Decreto Ejecutivo se establece, en un periodo máximo de 30 días, convocar a concursos de méritos y oposición para el cargo de directivos. Es decir, se pone a disposición la renuncia de las autoridades de las instituciones educativas.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> El ministro de Educación Raúl Vallejo envió la circular 120 DM-2007 a las direcciones y subsecretarías de educación a escala nacional para que se dé cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 708 (Presidencia de la República del Ecuador 2007a).

<sup>60</sup> Borman Vargas, presidente de la UNE en el 2007 manifiesta: “no estamos en contra de la alternabilidad de las autoridades educativas, sino que se deben respetar los normativos que emiten las leyes constitucionales” (La Hora 2007).

Meses después, se establece la creación de 12.000 nuevas partidas presupuestarias para puestos de docentes del magisterio fiscal, mediante el Decreto Ejecutivo 709.<sup>61</sup> Sin embargo, para ese entonces el gremio docente, quedó excluido del proceso de selección. Para Gindin (2009): “en noviembre de 2007, antes de crear 12.000 cargos docentes (Decreto 709), el gobierno ecuatoriano emitió el Decreto 708, que limitaba la posibilidad de la UNE de controlarlos [...]” (en Ortiz 2021, 141). En consecuencia, empiezan las confrontaciones entre los reformistas de la Revolución Ciudadana y los agremiados de la UNE.

Es interesante destacar, que, en los inicios de la campaña presidencial de Rafael Correa y la primera etapa de Gobierno, la UNE, bajo el brazo político del MPD, respaldó como aliado el proyecto de la Revolución Ciudadana. De hecho, en el 2007 se formó una coalición parlamentaria para amparar el proceso Constituyente, entre los asambleístas de Alianza País, Pachakutik – CONAIE- y el MPD (Ortiz 2021). No obstante, con todos los cambios que repercuten en un debilitamiento del gremio docente, implicó cruzar del “romance a la ruptura” (Luna 2010). Para ese entonces, la UNE dejó de incidir en la gestión de la política educativa y el Estado retomó las riendas del gobierno de la educación.

El proceso de descorporativización se siguió estructurando, con un golpe de desfinanciamiento al gremio docente: “replegar y comprimir la agencia de actores gremiales, asociativos y sindicales en el Estado” (Posso 2014, 13). Esto se da en el marco del Decreto Ejecutivo 1406,<sup>62</sup> que elimina la financiación por medio del Estado a los fondos de jubilación patronal. Este fondo fue restituido a la UNE en el gobierno de Lenin Moreno en el año 2019. Wilmer Santacruz,<sup>63</sup> expresa:

Cuando el presidente les quitó el fondo de Cesantía, fue uno de los puntos de quiebre de la UNE y el Fondo de cesantía, pasó, por qué decidimos que pase al BIES. Porque no queríamos que esté en manos de ellos, sino que administre un Banco del Estado. Y ahí me acuerdo, solicitamos en una asamblea de que se haga una auditoría forense y ahí es como cuando

---

<sup>61</sup> Registro Oficial No. 212, 15 de noviembre de 2007. Art.1: “autorizar al Ministerio de Educación para que, a partir del 1 de abril de 2008, proceda la creación de 12.000 nuevas partidas de quinta categoría, las cuales serán distribuidas por dicha Secretaría de Estado en los sectores urbano y rural” (Presidencia de la República del Ecuador 2008).

<sup>62</sup> Registro Oficial No. 462, 7 de noviembre de 2008. Se dispone que a partir del 1 de enero del 2009 no se destinarán recursos del presupuesto general del Estado para financiar fondos de jubilación patronal y de cesantía privada de entidades del sector público (Decreto Ejecutivo 1406 2008).

<sup>63</sup> Wilmer Santacruz, ha sido docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación. Además, fue el ex coordinador nacional de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (2013-2020).

comienza a salir la podredumbre, de toda la plata de los maestros que fue al beneficio de dirigentes del MPD o sea créditos del Fondo de Cesantía, pero no pagaban un solo centavo. Pero cuando logramos hacer eso, quitarles y estábamos ya con la auditoría para seguir el proceso, vino Lenín Moreno y simplemente les devolvió todo (Wilmer Santacruz, ex dirigente de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entrevista vía Zoom, 15 de septiembre de 2022).

Por otra parte, se coarta parte de la estructura económica que moviliza el gremio “impidiendo que los aportes voluntarios (lo son al igual que la afiliación a la UNE) llegarán por medio del departamento financiero del Ministerio de Educación” (Isch 2010, 53).<sup>64</sup> En esa línea, Rafael Correa presentó una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales “para eliminar la colegiatura obligatoria en los gremios del país, varios organismos profesionales [...] se unieron para presentar una respuesta contraria” (Ortiz 2021, 113). Portilla, comenta su experiencia sobre los descuentos salariales de aporte a la UNE:

Los profes a todos que ingresábamos al Magisterio, se nos descontaban de un sueldo tan chiquito que era, encima de eso nos recortaban. Para la UNE iba un porcentaje, vaya no recuerdo la cifra, pero nosotros sentíamos como una mordida le decíamos, ya una mordida para la UNE, en qué se gastaban, no sabemos, nunca se nos consultaba, no había una autorización y no éramos miembros. Yo por ejemplo nunca he sido afiliada a la UNE, pero tenía que hacer aportes a la UNE, entonces había un malestar colectivo de los profes (Gladys Portilla, ex docente del Magisterio Nacional, entrevista vía Zoom, 12 de abril de 2022).

En cuanto a nivel de la Constitución del 2008 se implementó una serie de medidas para reestructurar y excluir el poder de decisión de las élites en la educación. Por ejemplo, se contempla en el art.28 la exclusión total de agendas privadas dentro del sistema educativo: “la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008, 28).

En cuanto al Régimen de Competencias, en el art. 261, el Estado asume la facultad exclusiva sobre “las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008). Además, a nivel de acción colectiva del trabajo docente,<sup>65</sup> “el Estado asegura

---

<sup>64</sup> Según Ruiz (2012), la UNE se autofinancia con el aporte de 140 000 maestros del país, ya que todos los profesores que ingresaban al magisterio debían “expresar, mediante solicitud escrita al Ministerio, su decisión de afiliarse y cumplir con los pagos mensuales a la UNE, los que son descontados de los roles de pago” (en Ortiz 2021, 144).

<sup>65</sup> Para Robalino (2005), “desde 1998 al 2003 se produjeron alrededor de once paros nacionales, esto significó una pérdida de 173 días de clase para los estudiantes de las escuelas públicas a nivel nacional” (en Villarreal 2019, 113).



la educación como servicio y prohíbe la paralización de los servicios públicos” (Ortiz 2021, 89). Esto se delimita en el art. 326 de la Constitución del 2008, literal 15: “se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación [..]” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008).

Uno de los repertorios de acción colectiva de la UNE fue la paralización del Sistema Nacional de Educación bajo paros y movilizaciones (ver tabla 2.1.). La razón principal fue la exigencia a los gobiernos, sobre mejoras en el ámbito salarial:

la UNE registra una curva ascendente desde finales de los años ochenta [..] la onda ascendente está relacionada a los impactos que acarreó la política de ajuste estructural sobre las condiciones de reproducción y niveles de percepción del ingreso nacional de los docentes ecuatorianos (Suarez, Lama, y Ruiz 2012, 79).

**Tabla 2.1. Paralizaciones de la UNE hasta el ascenso de la Revolución Ciudadana**

| <b>Año</b>  | <b>Duración</b>   |
|-------------|---|
| 1976        | Paralización por más de un mes  |
| 1978        | Paralización por 29 días  |
| 1983        | Paralización por tres meses   |
| 1984        | Protesta por 10 días  |
| 1985        | Paralización de dos meses   |
| 1986        | Protesta por 5 días   |
| 1987        | Paro por varias semanas   |
| 1990 – 1996 | Paralizaciones y protestas por varias semanas, durante estos 6 años   |
| 1997 - 1999 | Varias manifestaciones durante estos años   |
| 2000        | Paralización de actividades por 34 días   |
| 2002        | Paro nacional de trabajadores y movimientos sociales, dirigidos por la UNE (Azuay y Pichincha)  |
| 2003        | Paro (24 al 26 de febrero)<br>Paro (14 de mayo -13 de junio)<br>Paro (5 – 6 de noviembre)<br>Paralización indefinida de 43 días (18 de noviembre) |
| 2005        | Paro de 48 horas en la Sierra y Amazonía  |

*Fuente:* diario el Universo (2009).

Para Mantilla, las movilizaciones de la UNE tienen sustento por las nulas condiciones de la carrera docente:

La experiencia que tengo con la UNE, es siendo estudiante, yo estudié en una institución fiscal [...] en mi tiempo de estudiante primario, la UNE, o sea el gobierno no mandaba en la educación, la UNE era la que mandaba, la UNE decía, hay paro, no hay clases [...] mucho era el tema de los pagos, [...] el Estado no les pagaba a los docentes digamos 3-4 meses, entonces ellos inevitablemente tenían que movilizarse en función del reclamo por el respeto de sus condiciones de vida, de sus condiciones laborales [...] en ese momento no tener clase era lo máximo, pero ahora digo, chuta, o sea pobres maestros no, que no cobraban su sueldo y aun así estaban dando clase y uno podría decir, con justo derecho hacían sus movilizaciones (Luis Mantilla, experto en investigación educativa, entrevista vía Zoom, 02 de marzo de 2022).

Ahora bien, dentro de los puntos de escisión definitivos entre la UNE y la Revolución Ciudadana fue reformar la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio predispuesta en el 2009; y, erigir un sistema de evaluación docente. Los cambios significativos que se promueven en la renovada normativa es comprimir la representación del sindicato en las comisiones “encargadas de dirimir los conflictos del sistema educativo” (Posso 2014, 15). Es decir, se le resta la participación en la Comisión de Excelencia Académica y la Comisión de Defensa Profesional. Para los promotores de reforma la antigua ley blindaba de poderes a la UNE, con lo cual podían eximirse de la rendición de cuentas. Raúl Vallejo,<sup>66</sup> ex ministro de Educación, manifiesta:

Lastimosamente la ley de Educación y la ley de, sobre todo la ley de carrera docente, es una ley absolutamente gremialista y es una ley que le da un enorme poder de veto al gremio, no. Por ejemplo, en la ley todos los dirigentes de la Unión Nacional de Educadores gozan de comisión de servicio con sueldo. En otras palabras, el pueblo ecuatoriano les paga un sueldo para que ellos se movilicen por todo el país organizando paros y marchas. Segundo, la Constitución prohíbe, que en un organismo colegiado dedicado a regular y a juzgar, como por ejemplo la Comisión de Defensa Profesional, estén quienes representan sus propios intereses o los intereses del tercero. En la Comisión de Defensa Profesional, por ley, está una representación del gremio ¿verdad? Y así, nosotros podemos ir viendo que en todo el desarrollo que ha tenido la ley de carrera docente hay un enorme poder, por lo menos un

---

<sup>66</sup> Raúl Vallejo, fue el primer ministro de Educación del gobierno de Rafael Correa hasta el 2010. Vallejo, previo al ascenso de la Revolución Ciudadana, fue ministro de Educación en el gobierno de Alfredo Palacios desde el 2005. Por tanto, fue ratificado para continuar al frente de la dependencia que rige el Sistema Nacional de Educación. Cabe resaltar, que la primera incursión, como ministro en esta dependencia fue en los años 1991-1992 en la presidencia de Rodrigo Borja.

enorme poder de veto. Entonces, la Constitución, por ejemplo, señala que: está prohibida la paralización de los servicios públicos, incluida la educación, pero los dirigentes mueven a los docentes. Nosotros les vamos a descontar el día de sueldo (Vallejo 2009).

En cuanto a la evaluación docente, se dictaminó la rendición de pruebas para determinar las competencia y experticia de los profesionales de la educación.<sup>67</sup> El proceso consistió en dos momentos: evaluación interna y externa. La evaluación interna, radica en determinar el desempeño y actitud del docente, bajo cuestionarios respondidos por: padres de familia de los estudiantes, directivos de la institución educativa, colegas y la autoevaluación. Por otra parte, la evaluación externa demarca los conocimientos específicos sobre: asignatura impartida, pedagogía y didáctica (Ministerio de Educación del Ecuador 2009). La condicional de la evaluación enjuicia que los docentes puntuados en dos ocasiones con calificaciones insuficientes sean destituidos de sus cargos.<sup>68</sup>

Esto provocó el rechazo de los representantes de la UNE que consideraron que la medida es punitiva y tenía un direccionamiento político de la crisis educativa. Por ejemplo, un representante de la UNE, destaca que el proceso coartó las garantías constitucionales “al realizarse sin la existencia del respectivo organismo autónomo, y que en lo técnico aparece como parcial, estandarizada en un país multidiverso [...] y de carácter punitivo, [...] pretende responsabilizar sólo al magisterio de la crisis educativa” (Isch 2010, 50). A este malestar, se suma Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE:

Rafael Correa en el congreso que fue invitado en Loja ya lo dijo, fue el proceso de evaluación, la ruptura entre el gremio y el Estado, por la forma en la que se le impulsó fue realmente terrible, se violentaron derechos completos. Se utilizó el tema de la evaluación para denigrar la profesión docente, usted recuerde que, hubo hasta procesos de enfrentamiento de docentes, padres de familia, estudiantes, docentes, porque se mal entendió y se hizo todo un show, de lo

---

<sup>67</sup> El Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER), se firma bajo el Decreto Ejecutivo 1724. Consta de evaluaciones a: estudiantes, docentes, directivos, instituciones educativas y currículo. La evaluación interna constó de 6 fases: autoevaluación, coevaluación, evaluación por parte del directivo, evaluación por parte de los estudiantes, evaluación por padre, madre o representante del estudiante, observación de una hora de clase. Por otra parte, la evaluación externa constó de una prueba que se divide en 3 ámbitos: conocimientos específicos, conocimientos pedagógicos; y, habilidades didácticas (Ministerio de Educación del Ecuador 2009).

<sup>68</sup> El literal g), del artículo 34, indica que “el docente cesará en sus funciones, previo al trámite legal administrativo correspondiente, por las siguientes causas [...] haber obtenido la nota insuficiente en la evaluación docente en dos oportunidades”. Por otra parte, en el Acuerdo Ministerial 0025-09 con el que se regula el proceso de evaluación de los docentes del país delimita: “Quienes obtengan un Nivel Insatisfactorio (calificación menor al 60%) deberán capacitarse de manera obligatoria. Al año siguiente serán evaluados nuevamente; si vuelven a obtener una evaluación en nivel insatisfactorio serán separados del magisterio” (El Universo 2009a).

que debía ser algo serio, algo muy responsable [...] el proceso era necesario en el viaje, para que los maestros tuvieran una especie de sacudón frente a su responsabilidad, ya que era necesario evaluarnos, para entender cuáles eran nuestras debilidades y fortalecernos, y no entenderlo al revés que fue lo que hizo el gobierno, en la amenaza, que si no se evalúa iba a poner a bachilleres que en dos meses los iba a capacitar, y sustituirían a todos los profesores que no quisieron (Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE, entrevista vía Zoom, 28 de enero de 2022).

Los representantes de la UNE lideraron una campaña para acogerse al derecho a la resistencia y no rendir las evaluaciones. Además, consideraron que la Revolución Ciudadana aspiró a reemplazar a los docentes por simpatizantes del Movimiento Alianza País (El Universo 2009b). En contraposición, Rafael Correa, mediante una cadena nacional, manifestó sobre los cambios de la evaluación docente y los conflictos con la UNE:

Hay que cambiar, pero que cambie el resto, yo me quedo con mis privilegios. Los intereses corporativistas de una dirigencia intocable. Hoy pretenden pensar más que los sagrados principios de la educación y para justificarse, invocan el derecho a la resistencia consagrado en el artículo 99 de la Constitución [...] Convocamos a todos los ecuatorianos este viernes 29 de mayo a las 16h00 de la tarde en el parque Centenario Guayaquil, sean afines o no al Gobierno (Correa 2009a).

Esto generó una paralización de actividades de alrededor de un mes, con lo cual, la Revolución Ciudadana forjó un encuadre que responsabiliza al gremio como cómplice del deterioro educativo.<sup>69</sup> Ortiz considera que “se captó el apoyo de la población a la propuesta de evaluación, en la medida en que se consideraba que la UNE era responsable de muchos males de la educación nacional” (Ortiz 2021, 84). En esa línea, los escándalos, y por tanto los asuntos a los que a veces dan lugar, no existen sino en virtud de un proceso de hacerse visibles y públicos (de Blic y Lemieux 2005). En tal sentido, bajo convocatoria de movilización en respaldo a la evaluación docente, Rafael Correa manifiesta:

En el centro del proceso educativo se encuentran los maestros y maestras, sin excelencia, maestros sin capacidad harán que fracase el sistema educativo. Dirán: “bueno, pero queremos capacitarnos, pero sin evaluación”; que a nadie engañen, que nadie se engañe. Aquí nadie busca, como han dicho, ciertos mala fe, hacerle perder el puesto a los maestros, o peor aún

---

<sup>69</sup> El paro de actividades de los profesores públicos se extendió desde el 14 de septiembre de 2009 hasta el 8 de octubre de ese año (Posso 2014). Para un dirigente sindical “mientras el gobierno lo rechazaba y lanzaba acusaciones e insultos de toda clase, olvidando los treinta años de neoliberalismo al responsabilizar solamente a los docentes por las fallas en el sistema educativo” (Isch 2010).

sacarlos [...] para poner maestros del Movimiento País [...] Que padre de familia, aceptaría que sus hijos estén en manos de una persona que no tiene la capacidad para enseñar. Con nuestros jóvenes, con nuestra educación, no podemos jugar. Compañeros, no vamos a dar ni un paso atrás. ¡Huyamos de la mediocridad como de la peste! [...] no queremos llegar a esta situación, pero aquí sí, no me temblará la mano para hacer lo que tengo que hacer por nuestros jóvenes, por nuestra educación, por nuestra patria. Liberaremos a la educación pública del secuestro al que ha estado sometida, liberaremos juntos la educación pública de la mediocridad a la que ha estado condicionada, liberaremos a la educación pública de esas mafias que se creyeron propietarias de nuestros jóvenes, de nuestro sistema educativo, de nuestros colegios y lograremos nuestro sueño (Correa 2009b).

El problema entre UNE – RC, no engloba simplemente la evaluación docente, sino la reforma institucional del Sistema Nacional de Educación. En este sentido, la conflictividad se genera en el marco de la pérdida de atribuciones importantes que regentó el gremio docente por más de una década y que le permitió tejer un amplio abanico de lealtades y, por ende, facultades de lineamiento de la política educativa (Posso 2014; Ortiz 2021).<sup>70</sup>

### **2.2.3. El efervescente proceso de un nuevo gremio: La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa**

En este eje, es imprescindible discutir que si bien se limita la participación de la UNE como la vocera oficial de la representación de los docentes, un nuevo gremio aglutina este espacio, en el ascenso de la Revolución Ciudadana: La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa. La Red nace bajo la articulación de varios líderes docentes que denostaban las prácticas de la UNE (Posso 2014; Ortiz 2021).<sup>71</sup> Wilmer Santacruz, ex coordinador de la Red, comparte su impresión sobre la organización de la UNE:

Quando en el magisterio, salíamos, o nos llamaban a reuniones. Comencé a notar algo. Cuando se firma el nombramiento, automáticamente pasaba a ser parte de un gremio: La UNE. Y nos hacían firmar un documento que inclusive autorizábamos que nos descuenten. Entonces decía, bueno, la importancia de estar unidos, de la unidad como para poder luchar contra las injusticias, cuando se empiezan a gestar en beneficio colectivo; pero de a poco me fui dando cuenta, de que ese gremio, o sea, tenía sus propios intereses porque eran las mismas caras de

---

<sup>70</sup> El punto de eclosión se da con el proceso de evaluación, no obstante, el problema central se teje en “la dinámica la reconfiguración de las matrices de producción y reproducción del poder público en el sistema de educación y la reconfiguración del modelo de gestión para tal sistema” (Posso 2014, 16).

<sup>71</sup> El líder más visible que dirigió y organizó en un principio la Red fue Wilmer Santacruz, oriundo de la ciudad de Otavalo. De hecho, su territorio, la zona 1, conformada por las provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos fue la primera agrupación territorial que se articuló a la Red (Ortiz Crespo 2021).

siempre. Y ligados a un partido político que era el MPD, la JRE, el PCEML ¿no? Entonces, era la influencia de esos partidos que muchas veces no sabíamos si íbamos a una reunión de maestros o una reunión del MPD y los mismos dirigentes eran los que después terminaban siendo candidatos, candidatos a al Congreso, candidatos a Alcaldías (Wilmer Santacruz, ex dirigente de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entrevista vía Zoom, 15 de septiembre de 2022).

En esa línea, es interesante destacar que el Estado limita las condiciones de los actores y a la vez proporciona el escenario para que un nuevo grupo de promotores operen, sostengan e impulsen el cambio institucional (Fugstein 1991). Rafael Correa: “vamos a buscar crear otra agremiación para profesores, porque mientras la UNE siga así tan politizada, tan mediocre, no va a ser contribución para sacar adelante la educación de este país” (en Posso 2014, 86). De ahí que, la Red cobra impulso desde el 2013, bajo el respaldo del ex ministro de Educación, Augusto Espinoza. Para Ortiz, “la nueva Red de Maestros surgió auspiciada por el Mineduc, que veía necesario contar con un gremio que contribuyera a la gobernabilidad, a la reforma territorial y a la modernización de la gestión” (Ortiz 2021, 158). Wilmer Santacruz, ratifica el proceso de organización:

Tomamos contacto con un equipo político del ministro de Educación, Augusto Espinosa, y analizábamos de que nosotros tenemos un gremio, pero queremos que se nos respete como gremio. No queremos ser parte de Alianza País ni parte en un movimiento y comenzamos a trabajar. Logramos tener la estructura en todos los rincones del país. Aprovechamos el nuevo modelo de gestión que se divide en la coordinación nacional, los zonales, distritales, circuitos de las instituciones educativas. Entonces era una verdadera red que cubría todas las instituciones educativas del plantel. Y logramos ir fortaleciéndonos en Asambleas, comenzamos a elaborar nuestro estatuto para buscar la legalidad y en el 2015, el economista Augusto Espinosa nos firmó el Acuerdo ministerial, legalizando a la red de maestros (Wilmer Santacruz, ex dirigente de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entrevista vía Zoom, 15 de septiembre de 2022).

Para Franklin Castillo, ex presidente de la UNE Pastaza, Rafael Correa propició la creación de un gremio alternativo por su nula operatividad con los representantes de la UNE:

Esta una nueva organización que realmente era es producto, de lo que buscaba Correa no, él más bien, trataba de orientar, de tener al magisterio bajo su lineamiento político, utilizando cualquier argumento y como no pudo elegir ni en las UNES provinciales, ni en la UNE nacionales dirigentes de su afiliación política, optó por el otro. Conformar una organización paralela a la UNE nacional a tal punto que es de conocimiento público, llegó al extremo pues

de eliminarnos a la UNE y con el mismo argumento de que la UNE está politizada y claro están en oposición al gobierno [...] tratando de romper al magisterio y tener a un grupo de maestros bajo su lineamiento político y entonces eso afectó duramente a la unidad del magisterio y hasta ahora persiste esa rivalidad que se dio y que en algunos casos el gobierno de Rafael Correa daba atención a esa red equivocadamente y no daba paso a las justas exigencias que hacía la UNE nacional Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

Por otra parte, Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE Nacional destaca que los docentes son libres de agremiarse a cualquier línea. Además, que varios docentes fueron parte del gremio de la UNE y posteriormente participaron en esta nueva organización por los réditos:

Bueno, yo creo que, los gremios, al igual que los profesionales en este caso de la educación, tienen derecho a agremiarse, en donde, por voluntad así lo consideren, si usted se agremia a la UNE, es porque sabe cuál es su posición frente al tema de la educación, frente al tema laboral. Si usted se afilia a La Red, sabe también, cuál es la visión y la posición que tiene ese gremio alternativo que nació desde una estrategia política del gobierno de Rafael Correa [...] en el caso del gremio de La Red de Maestros, fue creado por un gobierno, por lo tanto, fue financiada y auspiciada, y lógicamente un docente dentro del sistema, que quiere ser director, directora, de la escuela, una de las cosas a pesar de que no era legal, pero sí era conocido, así que debía ser parte del gremio o la red. Por ejemplo, es una de las formas o estrategias para captar y, y, y reclutar a estos maestros [...] hay muchos que fueron de la UNE, que podían irse por allá, también bajo ese concepto. También, había maestros correistas, había maestros que comulgaban con algunos conceptos que tenían la Revolución Ciudadana y querían formar su gremio. También, había maestros que fueron expulsados por temas de deshonestidad de muchas cosas, que fueron expulsados de la UNE y que aparecían como dirigentes de La Red (Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE, entrevista vía Zoom, 28 de enero de 2022).

La Red de Maestros, contó con una amplia plataforma organizativa en las 9 zonas del país y respaldó el proyecto educativo de la Revolución Ciudadana. Por ejemplo, fueron los gestores del Plan Decenal de Educación (2016-2025) y obtuvieron el respaldo bajo la plataforma del Ministerio de Educación (Ortiz 2021). Sin embargo, su proceso de organización gremial fue efervescente. En un primer plano, hasta culminar el ciclo político de Rafael Correa en el 2017, tuvieron gran participación, pero su debacle y desplazamiento inició con el fraccionamiento de Alianza País: Lenin Moreno vs Rafael Correa. Santacruz manifiesta:

Avanzamos hasta inicios de Lenín Moreno. Cuando se da la separación y la bronca, a esto ya venía yo, manteniendo una amistad bastante cercana con el presidente Rafael Correa que la

mantengo hasta ahora. Yo jamás niego eso y el momento en que se da la ruptura, Fander Falconí me llamó una vez a conversar, que le preocupaba que apoyemos el sí en la consulta popular. Entonces dije que no. Nosotros ya resolvimos apoyar al “no” en esa consulta y nosotros no vamos por ese lado. Me ofrecieron cargos. puestos buenos, pero igual les dije que no, que no cuenten conmigo (Wilmer Santacruz, ex dirigente de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entrevista vía Zoom, 15 de septiembre de 2022).

En tal sentido, la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, se fraccionó. Por ejemplo, un grupo de representantes apoyó a Lenin Moreno. De acuerdo a Santacruz, el punto de eclosión fue el soporte al referéndum y consulta popular del 04 de febrero del 2018.<sup>72</sup> Para el actor, el ex ministro de Educación, Fander Falconí, buscó a coordinadores en la Red de Maestros para impulsar la cruzada de Moreno:

Fander Falconi se dio cuenta que no podía contar conmigo ni con la subcoordinadora y comenzó a sondear a los coordinadores. Es cuando se vira el de Zona 8 Guayaquil, Agustín Lindao; el de la zona 6, Marco Quishpe. Se me vira el de zona 3 de Chimborazo, Erick Castillo. A cambio de qué, obviamente, cambio de cargos, puestos en rectorados, distritos, manejos de zonas. En la red se divide por qué se venden desde la consulta a los que nos traicionaron y nosotros los que no estábamos de acuerdo con la consulta y después vino la persecución [...] Que pretendieron desaparecernos, yo tengo un juicio, inclusive. Desde Guayaquil qué me demandó este Lindao y después se vendieron, se entregaron y ahorita están cogobernando con Lasso felices (Wilmer Santacruz, ex dirigente de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, entrevista vía Zoom, 15 de septiembre de 2022).

En el 2018 la UNE recuperó su personería jurídica y actualmente se encuentran activos en la palestra educativa. No obstante, es necesario precisar, que la UNE y la Red de Maestros ya no tienen la estructura de oportunidades e incidencia que les permitió ocupar grandes espacios de cohabitación en el gobierno de la Educación. A razón de estas inclinaciones y fragmentaciones en el espacio social educativo, han surgido numerosas organizaciones – gremios. Por ejemplo, los siguientes enlistados:

- RED, Educadores Ecuador
- Federación Unionista de Trabajadores de la Educación (FUTE)
- Frente de Educadores “13 de abril”
- Asociación de Profesionales de la Educación – APE

---

<sup>72</sup> El plebiscito estuvo compuesto por 7 preguntas sobre: lucha contra la corrupción, reelección indefinida, Consejo de Participación Ciudadana, Protección a la niñez, Minería, Plusvalía y el Yasuní.



- Asociación de Educadores y Profesionales del Ecuador - ADEPROFE
- Maestros Sin Fronteras
- Frente Nacional de Educadores Populares -FENADEP
- Frente Nacional del Magisterio por el Cambio
- Federación Nacional de Maestros del Ecuador - FENAME

#### **2.2.4. Avanzada en la descorporativización de la Educación**

La política de descorporativización, al igual que en el caso de la UNE, se desplegó en todos los sectores de la educación. Por ejemplo, el manejo de la DINEIB, que delimita la organización de la Educación Intercultural Bilingüe, y que se encontró dirigida por sectores de la CONAIE y ECUARUNARI, transitó al sistema institucional del Ministerio de Educación. A razón de los reformistas de la Revolución Ciudadana, en el periodo neoliberal “el Estado ecuatoriano había delegado la educación intercultural a un grupo corporativo (CONAIE) [...] este grupo había monopolizado la educación y era responsable de las fallas del sistema, así como de politizarlo y corromperlo” (Martínez 2016, 38).

En ese sentido, bajo el art. 344 de la Constitución del Ecuador (2008), se delimita que “[...] el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, [...] asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema”. Además, bajo el art.347 literal 9, es responsabilidad del Estado “garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, [...] bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008).

Por otra parte, para acaparar las funciones educativas, con base a las atribuciones de la Constitución del 2008, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1585,<sup>73</sup> contemplado en el art.2 (d), se precisa que la DINEIB es una instancia del Ministerio de Educación y su autoridad será designada por la autoridad máxima del Ministerio. En paralelo, bajo el mismo Decreto, se crea la Subsecretaría del Diálogo Intercultural y la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. En cuanto a las instancias administrativas “pasaba a depender del ministro de Educación, el cual estaba a cargo a partir de ese momento de la contratación de

---

<sup>73</sup> Decreto 1585 (Registro Oficial 539, 3-III-2009).

administrativos y profesores, así como del currículum y de la producción de materiales educativos” (Martínez 2016, 38).

Estas medidas que excluyen a las organizaciones indígenas, fueron acentuadas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural aprobada en el 2011. Ortiz expresa que “la Ley resta a las organizaciones indígenas capacidad de decisión sobre la educación intercultural bilingüe (EIB) y la unifica con el conjunto de la educación hispana” (Ortiz 2021,99). Por ejemplo, bajo el art. 25 se determina al Ministerio de Educación como entidad autónoma que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación (Asamblea Nacional 2011).

Además, bajo la misma LOEI, se gesta el Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe, que tiene el fin de “proponer las líneas estratégicas para las políticas públicas del Sistema Educativo Intercultural Bilingüe [...]” (Asamblea Nacional 2011). El consejo se encontraba conformado por la autoridad educativa nacional, representantes de nacionalidades, entre otros. Sin embargo, “sus miembros no eran elegidos directamente por las organizaciones sino a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (Martínez 2016, 39).

Con aquello, el cambio estructural y organizativo a nivel educacional implica, la autonomía de decisión para los administradores del Estado, en detrimento a las organizaciones que regularon históricamente espacios de decisión pública. En ese sentido, se deja por fuera a los grupos de resistencia y se abren espacios para nuevos actores que permiten ampliar la aplicación de la reforma en territorio. Además, es común descalificar a las organizaciones corporativas para ganar receptividad en la ciudadanía: “a menudo se les desprestigia públicamente, por la forma corporativa e interesada con la que tradicionalmente han entendido e influido en la educación” (Benito 2017, 377).

En lo que se refiere a la presencia de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Aviación Civil en la educación, se abolió su administración y dirección. De acuerdo, a la LOEI (2011) en la disposición transitoria octava se delimita que “pasarán a funcionar bajo la rectoría de la Autoridad Nacional de Educación [...] El personal docente se incorporará a dicho Ministerio observando el Sistema de Escalafón” (Asamblea Nacional 2011). Además, para dar cumplimiento a la Ley, bajo el acuerdo interministerial No. 178-11,<sup>74</sup> firmado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, se establece la gratuidad en los centros

---

<sup>74</sup> Acuerdo 178-11 (Registro Oficial 453, 20-V-2011).

educativos de las Fuerzas de Seguridad y la regulación de los docentes y administrativos (Benito 2017).<sup>75</sup>

En lo que respecta a la Educación Superior, con el fin de limitar el papel del manejo sectorial de diferentes grupos y a su vez, estructurar el sistema, el pleno de la Asamblea Constituyente del 2008, decreta el mandato Constituyente número 14. Con aquello, se establece “la evaluación del desempeño institucional de todas las IES del Ecuador con la finalidad de depurar el sistema” (Rojas 2011, 61). Dentro de las determinaciones del Mandato Constituyente número 14, fue establecer una evaluación al conglomerado de universidades e institutos superiores públicos, privados y fiscomisionales. Además de una categorización por desempeño a las universidades, que se enfoca en clasificar a las entidades con indicadores de calidad tipo: A, B, C, D y E (Rojas 2011).<sup>76</sup>

Por otro lado, mediante la Constitución del 2008, bajo el art. 354 se dispone que la creación de universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se dará bajo Ley, a partir de informes favorables regidos por el órgano de planificación estatal y la entidad de aseguramiento y calidad. Es decir, se elimina la disposición de la LOES del 2000, que permite a los diputados presentar leyes de creación de instituciones de Educación Superior. En esa línea, el fin central fue “recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de Educación Superior” (Rojas 2011, 61), con el objetivo de eliminar la capacidad de injerencia de las élites en el sistema educativo.

También, se trata de poner fin a la representación corporativa aglutinada en los órganos rectores que administraban la Educación Superior, los cuales fueron: el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA). De ahí que, se transforma el CONESUP en el Consejo de Educación Superior (CES) y el CONEA en Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

La dirección y administración de los reformados órganos rectores, para limitar la injerencia de actores del mismo seno universitario, en el caso del CES, se encuentra normativamente estructurado por una composición mixta. Estos se distribuyen, mediante seis académicos y un

---

<sup>75</sup> Fueron en total 28 establecimientos educativos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Aviación Civil, que pasaron a formar parte de la nómina fiscal del Ministerio de Educación del Ecuador.

<sup>76</sup> En una nota del diario El Comercio se recalca: “en Ecuador se cerraron 16 universidades y politécnicas y 50 extensiones, que no ofrecían una oferta de calidad; fueron llamadas universidades de garaje, porque no contaban con infraestructura, bibliotecas, computadores y peor maestros preparados” (El Comercio 2021).

representante estudiantil, nombrados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) bajo un concurso público de méritos y oposición.<sup>77</sup> Además, de cuatro representantes del Ejecutivo.<sup>78</sup> En cuanto al CEAACES, se integra por seis académicos, de los cuales tres son seleccionados por el presidente de la República y los otros tres por el CNE, bajo los mismos criterios empleados para la selección de representantes del CES.<sup>79</sup>

Además, se decreta la creación de una secretaría “dentro del poder Ejecutivo nacional” Benito (2017), denominada la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). La misma que es la “encargada de elaborar y coordinar políticas públicas para el sistema de educación superior, así como su articulación con el sector científico y tecnológico” (Benito 2017, 516). Esta secretaría, amparada en el Art. 353 de la Constitución del 2008, se define como un organismo público que coordina, planifica y regula el sistema.<sup>80</sup> Asimismo, coordina las relaciones con los actores del Sistema de Educación Superior y el Ejecutivo (Asamblea Nacional del Ecuador 2008). Dentro de sus actividades principales está establecer “un sistema unificado de inscripciones, evaluación y asignación de cupos con un examen nacional” (Rojas 2011, 63).

## **2.3. Modernización del Sistema Nacional de Educación**

### **2.3.1. Estado Red. Creación de circuitos, distritos y zonales de educación y reordenamiento de la oferta educativa**

La descorporativización de la educación fue uno de los elementos dentro del denominado retorno del Estado. No obstante, a más de limitar el cerco corporativo, se ejecutaron procesos para ejercer el control e implementación de políticas públicas en todo el territorio nacional. A decir, de la Revolución Ciudadana la acción pública se concibe como una instancia concertada e intersectorial, entendiendo al Estado en articulación “entre centros de poder y

---

<sup>77</sup> LOES 2010, art. 168 “los seis académicos que integran el Consejo de Educación Superior serán seleccionados a través del concurso público de méritos y oposición, organizado por el Consejo Nacional Electoral” (Asamblea Nacional 2010).

<sup>78</sup> Art. 167: “el secretario nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación; 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” (LOES, 2010)

<sup>79</sup> Art. 165 de la LOES, 2010.

<sup>80</sup> Art. 353.- El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación (Asamblea Nacional del Ecuador 2008).

redes de acción” (SENPLADES 2012, 6). Esto es, el Estado-red que articula una cadena de instituciones profundizando su presencia en territorio y distribuyendo la prestación de servicios públicos desde la Función Ejecutiva desconcentrada (SENPLADES 2011; 2012).

Para ello, la SENPLADES planteó la reforma de organización administrativa y territorial.<sup>81</sup> Esto se genera, como parte del rediseño general de las carteras del Estado ecuatoriano, que “busca contribuir a la construcción de un Estado [...] para el bienestar colectivo” (SENPLADES 2012, 24). De ahí que, la política de desconcentración, se basó en una nueva organización de la gestión pública que modifica la gestión del Estado y su distribución espacial, mediante la construcción de unidades territoriales con articulación a los diferentes niveles administrativos y de gobierno (SENPLADES 2012).

Para efectivizar las delimitaciones de distribución territorial, la SENPLADES, desarrolló una propuesta de organización denominada Tipología de Desconcentración. Las tipologías se encuentran dispuestas por diferente distribución de facultades y modelos de gestión, siendo cuatro: privativas, alta desconcentración, alta descentralización y sectores estratégicos (SENPLADES 2011). En el caso del Ministerio de Educación, se ubicó dentro de la tipografía 2 denominada por su alta desconcentración y baja descentralización.<sup>82</sup> Esta tiene el fin de articular sus “procesos, productos y servicios en los niveles territoriales más desagregados, incluso a nivel de distritos administrativos” (SENPLADES 2012, 26).

Esto es, desplegar el poder infraestructural del Estado en todo el territorio ecuatoriano. Se entiende por poder infraestructural a la capacidad y logística del poder autónomo del Estado para penetrar la sociedad y el territorio a través de su propia infraestructura. En términos de Michael Mann:

El poder infraestructural es la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo, de un “poder a través de” la sociedad, que coordina la vida social a través de

---

<sup>81</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES (Presidencia de la República del Ecuador 2007b).

<sup>82</sup> La desconcentración se basa en transferir las competencias de una entidad administrativa nacional a otra en jerarquía dependiente, por medio regional, provincial o distrital. La primera mantiene la rectoría sobre la dependiente. Por otro lado, la descentralización se refiere a la transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los niveles de gobierno autónomos descentralizados (Ministerio de Educación - estatuto orgánico, 2012). De ahí que, el ente educativo se configure desde alta desconcentración y baja descentralización, al igual que trabajo y empleo, salud e industrias (SENPLADES, 2012).

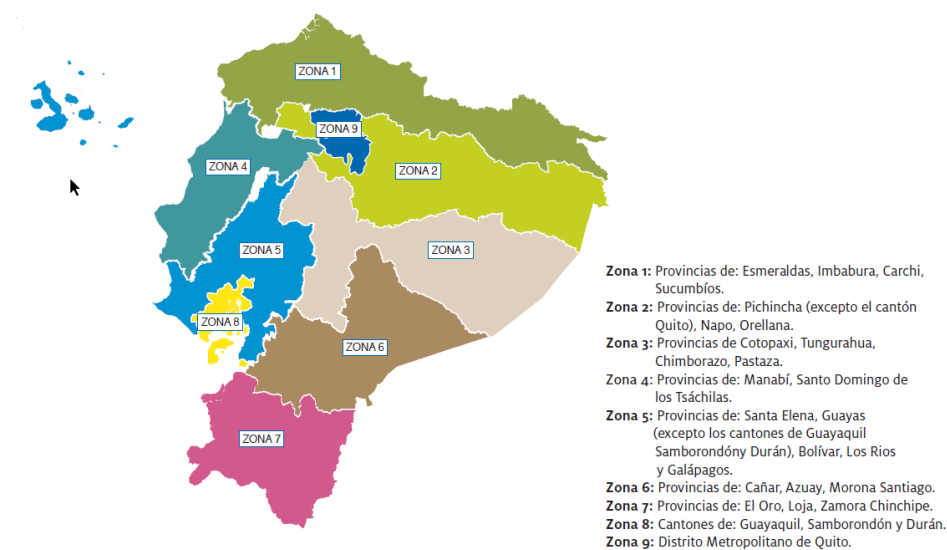
las infraestructuras estatales. Comporta un Estado como conjunto de instituciones centrales y radiales que penetran en sus territorios (Mann 1993, 93).

Por tanto, la consumación de la capacidad institucional del Estado para penetrar el territorio en el ámbito educativo, renueva el total de la arquitectura institucional de la gestión organizativa. Para ello, el nuevo modelo de gestión educativa (NMGE), busca fortalecer los servicios educativos aproximando a la ciudadanía (Ministerio de Educación del Ecuador 2012c) y se delimita por: “la rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; y una importante coordinación y gestión desde el nivel local (SENPLADES 2012, 26).

Para dar cumplimiento a la tipología, el modelo de gestión se articula desde una estructura territorial basada en: zonas, distritos y circuitos administrativos (ver tabla 2.2.). A razón del Ministerio de Educación, este modelo se gesta por la importancia estratégica del sistema educativo para el desarrollo del país. De ahí que, se requieren mecanismos eficientes para la implantación territorial de la gestión de los programas educativos (Ministerio de Educación del Ecuador 2012a). El modelo de gestión educativa incluye: 9 zonas educativas (planificación, coordinación, gestión y control), 140 distritos educativos (coordinación, microplanificación, gestión y control en territorio) y 1.117 circuitos educativos (gestión de servicios y control) (Ministerio de Educación del Ecuador 2013c) (ver gráfico 2.1. y 2.2.).

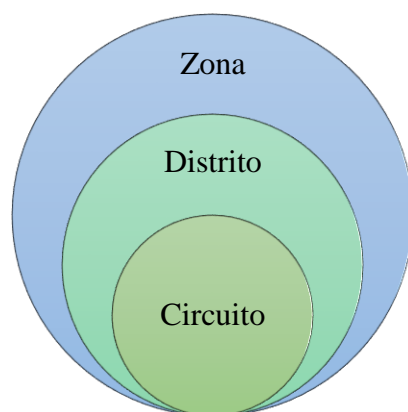
### Gráfico 2.1. Zonas de Planificación en el Ecuador

Mapa 1. Zonas de Planificación en el Ecuador.



Fuente: SENPLADES (2012).

## Gráfico 2.2. Distribución del Nuevo Modelo de Gestión Educativa



Fuente: Ministerio de Educación (2012).

**Tabla 2.2. Facultades por nivel de descentralización**

| Nivel Desconcentrado | Facultades                                     |
|----------------------|--|
| Nivel central        | Rectoría, regulación, planificación y control  |
| Nivel zonal          | Planificación, coordinación y control          |
| Nivel distrital      | Planificación, coordinación, gestión y control |
| Nivel circuital      | Planificación, coordinación, gestión y control |

Fuente: Ministerio de Educación (2012).<sup>83</sup>

Esto supone recuperar la rectoría ministerial desconcentrada en el territorio y a su vez erosionar las mediaciones organizativas, que acapararon grandes espacios dentro de la gestión y dirección educativa. En ese sentido, se inclina un Estado en territorio privilegiando la relación directa con los ciudadanos, a los que se les convierte en “usuario, sufragante, espectador y cliente” (Ortiz 2021, 133). En consonancia, se modifican las relaciones de poder minimizando la jurisdicción y atribuciones de las organizaciones en territorio “en las que se habían enquistado la antigua burocracia y la UNE” (Ortiz 2021, 91).

<sup>83</sup> Art. 6 del Estatuto Orgánico de gestión organizacional por proceso del Ministerio de Educación de 2012.

Para recapitular, una de las comisiones manejadas en las regiones del país por la UNE fue la denominada Comisión de Excelencia Académica. Esta comisión bajo organizaciones provinciales permitió al sindicato regentar “la selección, cambio, promoción y ascenso de los maestros” (Posso 2014, 71). Esto es, en su seno se dirigían la calificación de títulos académicos, puntuación de experiencia y ponderación de los perfiles para los concursos institucionales.<sup>84</sup> Esto se efectivizó mediante arreglos de representación en las diversas unidades territoriales. Por ejemplo, de los 5 miembros que integraban la comisión a nivel provincial, la UNE accedía a un puesto directo y dos afines, para la toma de decisiones, en los niveles de: educación básica, especial y bachillerato.<sup>85</sup> Cinthia Chiriboga, ex burócrata del Ministerio de Educación, relata:

Los sistemas de concurso se supone que había también un escalafón y que había concursos para ser docentes, supervisores y no sé qué y director de escuela. Sí, pero todo eso estaba amarradísimo. Y quien ponía los cupos y, además, era casi que, a garrote, imponía que le den cupos y cuotas era la UNE pues. Y de lo que me contaban maestros, no lo sé, ellos vendían también. Por eso digo eran parte de la corruptela, vendían esos cupos (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

Con la entrada del nuevo modelo de descentralización la Comisión de Excelencia Académica es abolida y las atribuciones de la UNE son deslegitimadas. En este esquema la selección de docentes bajo la categoría de nombramiento se efectiviza bajo concurso. Así mismo, cuando existe necesidad de docentes en territorio, se gestiona directamente para la contratación bajo la figura de nombramiento provisional o contrato de servicios ocasionales. Estas convocatorias las realiza la coordinación zonal: “la Autoridad Educativa Nacional en coordinación con el nivel de gestión desconcentrado respectivo, convocará mensualmente a inscribirse en los procesos de selección docente para aplicar a un nombramiento provisional o contrato de servicios ocasionales” (Ministerio de Educación 2021, 5). Un ex docente del Magisterio, comenta su experiencia de lo que implica la transformación del modelo de gestión educativa:

---

<sup>84</sup> La UNE tenía incidencia en la metodología de asignación de partidas de docentes. Así mismo, las líneas para su selección: “regular las materias, las temáticas, los métodos, procedimientos y puntajes de las pruebas para los concursos de méritos y oposición y para las promociones” (Posso 2014, 74).

<sup>85</sup> De hecho, en términos de Magaly Robalino, los dos actores restantes manifiestan afinidad con el gremio: “se contaban dos actores muy cercanos al gremio de profesores [...] por ello resultaba muy probable que operasen, en tales comisiones, en función a los intereses del gremio docente” (Posso 2014, 74).



El Ministerio ya define claramente cuáles son sus lineamientos, ¿no? y estos lineamientos eran, primero subir toda la información académica, laboral, respaldo de cursos y todo a una base de datos, ¿sí? está base de datos, ya nos hacía constar como posibles concursantes, algún tipo de plaza, ¿no? Ese era el proceso, lo que no había antes, antes se tenía que ir a dejar una carpeta con los mismos documentos en alguna dirección de educación, que ese tiempo que no había distritos y bueno esperando a ver si nos llama, pero había que ir todos los días o bueno semanalmente a mirar si es que va a haber un concurso o si va a tomarse una prueba de tal, o sea, la comunicación que debía existir de entre el Ministerio o el área del Ministerio que receptaba todas estas carpetas era bastante nula, mientras que uno ya tenía la seguridad después en el proceso ya desde el 2008 en adelante, como decía, de que uno ya subió los datos, que sabe que puede entrar a su cuenta, de que ya están todas las carpetas, o sea toda la carpeta de uno, los títulos verificados, los cursos verificados, entonces uno ya tenía esa información ahí subida, y uno sabía el proceso para poder entrar al Ministerio de Educación, (Jaime Ullauri, ex docente del Magisterio Nacional, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

Mientras se gestaba el nuevo modelo de gestión educativa, a la par la cartera ministerial de educación, contempló en articular en las unidades territoriales la creación de las Unidades Educativas del Milenio (UEM).<sup>86</sup> Estas instituciones se gestan desde la concepción experimental de alto nivel “fundamentadas en conceptos técnicos, pedagógicos y administrativos innovadores” (Ministerio de Educación del Ecuador 2012e). Las UEM son de carácter público, que tiene por objetivo erradicar la limitada cobertura educativa del Sistema Nacional de Educación.<sup>87</sup>

De ahí que, con base al Plan de Reordenamiento Territorial de la Oferta Educativa,<sup>88</sup> para la implementación de las UEM se absorbe a pequeñas instituciones o escuelas satélites de la herencia neoliberal “que tienen una infraestructura inadecuada y no ofertan todos los niveles educativos” (Ponce y Drouet 2017, 5). Además, se impulsa la reconstrucción y

---

<sup>86</sup> En el 2014 se estandarizaron los diseños de construcción para el reordenamiento de la Oferta Educativa y Nueva Infraestructura Educativa en 4 tipos: unidad educativa mayor, unidad educativa menor, infraestructura de Excepción Pluridocente e Infraestructura de Excepción Bidocente. No obstante, solo se llegaron a implementar las unidades educativas mayor y menor (Ponce y Drouet 2017).

<sup>87</sup> En el gobierno de Sixto Durán Ballen, existieron grandes desfases en la inversión pública, que fomentaron proyectos de redes medulares en la educación, basados en la modernización y privatización enarbolando la optimización y gestión de recursos, mediante mecanismos de autofinanciamiento en la creación de planteles centrales y escuelas satélites (Ortiz 2021).

<sup>88</sup> Plan presentado el 26 de junio de 2013 por el ministro de Educación Augusto Espinoza.

fortalecimiento de instituciones de educación inicial, básica y bachillerato; y su organización mediante los modelos de gestión que se expanden en territorio (Benito 2017).

Por último, se implementa un Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa, que reglamenta las funciones de los burócratas de la educación. Bajo el modelo se gestan dos funciones de burócratas desplegados en territorio: asesor y auditor. La asesoría se encarga de atender las necesidades y apoyo de las instituciones educativas fiscales; y, la auditoría se encarga de atender los procesos y resultados de instituciones: fiscales, fiscomisionales y particulares (Bonilla 2014).<sup>89</sup> Para Soifer, los burócratas desplegados aumentan y expanden el poder Infraestructural del Estado, puesto que, implementan y reorganizan el núcleo de las políticas diseñadas por el Ejecutivo (Soifer 2010; 2015).

El Ministerio de Educación, mediante la elaboración del Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa, apuntó a resolver la rendición social de cuentas, puesto que, “propone el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y la implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo” (R. Bonilla 2014, 51). Es decir, el control efectivo y la concreción de implementación de las políticas educativas en el Ecuador, se expande por la incorporación de asesores y auditores educativos -burócratas desplegados- que organizan y ejecutan las acciones encomendadas por el Ministerio de Educación.

Previo a este Modelo Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Gestión Educativa, en el país existió la supervisión educativa. Sin embargo, tuvo críticas por su modo de operación, que consistió en completar requisitos burocráticos, en detrimento al desarrollo profesional del docente. Jaime Ullauri, ex docente del Magisterio Nacional, revela:

el modelo de supervisión ecuatoriano era muy pero muy bueno, sí, era muy bueno, bueno en papel, sí, en papel muy bueno, faltó creo formación a estas figuras, faltó más focalización en realizar la figura del supervisor, en el sentido no dé, no punitivo, de que iba a revisar la planificación, y era lo típico, llega el supervisor y toditos tenían las planificaciones para mostrar ese rato (Jaime Ullauri, ex docente del Magisterio Nacional, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

---

<sup>89</sup> Para Bonilla “hasta finales de mayo 2014, se han formado y otorgado el nombramiento a 55 asesores educativos y 19 auditores educativos” (Bonilla 2014, 52). Los mismos, se encuentran distribuidos alrededor de las zonas en todo el territorio.

Por otra parte, se resalta que dentro del proceso de supervisión educativa existió corrupción en los modos de operación, puesto que, varios delegados para la inspección ofertaban sus servicios. Esto destaca Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación:

En las escuelas eran los famosos supervisores, supervisores nacionales, supervisor era el mejor negocio del mundo, porque llegabas a la escuela y decías ¡uy! no, tiene las planificaciones en los formatos oficiales, ¿cuáles?, tenga le vendo. ¡Uy! no tiene el sellito de no sé qué, tenga le vendo; entonces te supervisaba y te ponía check a todo lo bueno, pero te vendía todo para que tengas bien, entonces las escuelas evidentemente comprábamos todo o compraban todo porque así salías, pasabas la supervisión más o menos así al apuro digamos y que pasabas porque le comprabas todo al señor (Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 07 de marzo de 2022).

### **2.3.2. La Política educativa de la Revolución Ciudadana**

La presencia del Estado en territorio le permitió a la Revolución Ciudadana expandir la cobertura educativa y, por ende, la gestión y organización. Sin embargo, la renovación estructural del Estado, se nutrió de un amplio abanico de políticas educativas que tenían el fin de desarrollar una profunda reforma educativa (Alianza País 2006). Es decir, no basta con ampliar el poder infraestructural del Estado sin reorganizar la política pública precedente, o los legados históricos (Jessop 2016).

En consecuencia, se privilegia el desarrollo de la educación por su presencia territorial, y a su vez por legitimar el proyecto progresista (Ortiz 2021). De hecho, la educación, como derecho fundamental, y posteriormente impregnado en la Constitución del 2008, es piedra angular para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay enarbolado por la Revolución Ciudadana.<sup>90</sup> De ahí que, los reformistas adquieren compromisos de mejora en la calidad educativa, previamente materializados, al asumir el gobierno como el Plan Decenal de Educación -PDE (2006–2015).

El PDE, es un instrumento de política educativa, que se construyó con base a foros abiertos con la participación de expertos, organizaciones y la sociedad civil, con el fin de incorporar “acuerdos nacionales, los compromisos internacionales a los cuales suscribió el Ecuador, y los planes y esfuerzos previos en materia educativa” (Araujo y Bramwell 2015, 4). Se desarrolló

---

<sup>90</sup> El art. 26 de la Constitución del 2008, delimita que la es un derecho fundamental de los ciudadanos y que el Estado, en el marco de área prioritaria de la política pública, garantiza la inversión, así mismo es de “condición indispensable para el buen vivir” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008).

en el gobierno de Alfredo Palacios y fue dirigido por Raúl Vallejo y Gloria Vidal, como máximas autoridades del Ministerio de Educación y Cultura. Los representantes de la cartera educativa sentaron las bases y prepararon a los votantes y otras partes interesadas para la aprobación del entramado de reformas (Ross, Cevallos, y Bruns 2018). El PDE cuenta con ocho objetivos de política educativa:

- a. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
- b. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
- c. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
- d. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
- e. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
- f. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
- g. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
- h. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB (Ministerio de Educación del Ecuador 2007)

El PDE fue aprobado vía consulta popular en el 2006 e incorporado en el plan de gobierno de la Revolución Ciudadana.<sup>91</sup> Para Vallejo, el presidente electo, Rafael Correa “ha asumido el Plan Decenal como su plan de gobierno para los cuatro años de su gestión, [...], y se ha comprometido a impulsar la aprobación de los instrumentos legales que permitirán el financiamiento del Plan” (Ministerio de Educación 2007, 5-6). En esa línea, bajo Decreto Ejecutivo No. 188, se declaró a la educación en estado de emergencia con la facultad de destinar recursos para su intervención inmediata y cumplir con las políticas del PDE (Villarreal 2019).<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> La consulta popular se desarrolló el 26 de 2006 que contaba con tres preguntas. La pregunta 1 se dirige a la aprobación del PDE: ¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público? Esta pregunta alcanzó el 67,5% de aprobación de la ciudadanía. De acuerdo a Benito Gil “la idea del presidente Palacios no era realmente apostar por la educación [...] sino tratar de ganar popularidad en medio de una difícil situación política, heredada del gobierno de Gutiérrez” (Benito 2017, 42).

<sup>92</sup> El Decreto Ejecutivo No. 188, fue expedido el 16 de marzo de 2007, por el presidente Rafael Correa, permitiendo destinar la cantidad de \$ 80 millones de dólares al sector educativo cubiertos por el Fondo de Ahorro y Contingencias, creado por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal para “intervenir de manera inmediata en las construcciones, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura escolar, así como dotación de equipos, mobiliario y textos escolares para los establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales de carácter gratuito” (Ministerio de Educación 2007, 3).

Así mismo, se ratificó la continuidad de la máxima autoridad de educación del gobierno de Palacios, Raúl Vallejo, negando a la UNE su tradicional influencia en los nombramientos del Ministerio de Educación (Ross, Cevallos, y Bruns 2018). La designación de Vallejo se efectiviza por su precedente en la formulación del PDE, de ahí que se explica “la persistencia de una agenda educativa influenciada por organismos internacionales como el Banco Mundial” (Ortiz 2021, 81).<sup>93</sup> De hecho, las políticas del PDE se basan en recomendaciones delimitadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la mejora de la calidad educativa (Terán 2015). Mencionados entes internacionales destinan una importante inversión para la universalización de la educación básica, entre otros.<sup>94</sup>

Por otro lado, se extiende la cobertura de programas previamente delimitados, en el antecesor gobierno, como la eliminación del pago denominado aporte voluntario, que abonan los padres de familia para la educación de sus hijos en las instituciones públicas.<sup>95</sup> Así mismo, en el cumplimiento a la Constitución del 2008, sobre la evaluación integral del Sistema Nacional de Educación, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas de la Educación (SER).<sup>96</sup> Este sistema, evaluó en el 2009 a más de 22.000 maestros, a pesar de la oposición inicial de la UNE (Ministerio de Educación del Ecuador 2009).

Así mismo, en el 2009 se delimitan los procesos para el reajuste y fortalecimiento curricular de la Educación General Básica y Bachillerato, que se encontraron estancados desde 1996. Además, con base a estudios de aplicabilidad de la reforma curricular desarrollados por el Ministerio de Educación, en el 2016 se reforma nuevamente el currículo, con la inmersión del

---

<sup>93</sup> Raúl Vallejo se mantuvo en el Ministerio de Educación hasta 2010. Posteriormente su viceministra, Gloria Vidal, asumió la dirección ministerial. Este hecho marca un precedente, puesto que, la década anterior a Correa (1996-2006), existieron alrededor de 11 ministros de educación con promedios de menos de un año en el cargo generando inestabilidad y complicación en la continuidad de programas (Ross, Cevallos, y Bruns 2018).

<sup>94</sup> De acuerdo a Rosemarie Terán el BID ofreció al Ecuador cerca de 50 millones de dólares en créditos para los componentes de fortalecimiento educativo. Así mismo, para la etapa de 2008-2010 se realizaron inversiones de 75 millones de dólares para “jubilación masiva de docentes, creación de nuevas plazas, supresión de barreras para acceso escolar, proyectos de inclusión de sectores menos favorecidos, lo que se añadía el apoyo a la aplicación de las pruebas “Aprendo” y el proyecto estrella de implementación de Unidades Educativas del Milenio” (Terán 2015, 11-12). Para Milton Luna, ex ministro de Educación: “hay implicaciones que superan lo nacional, pues involucran agendas internacionales en las que se ha comprometido el país” (Luna y Astorga 2011, 304).

<sup>95</sup> En el 2006, se delimitó la eliminación del aporte voluntario, que contribuyen los padres de familia con un valor de \$25 dólares. Este programa se extendió en los inicios de la Revolución Ciudadana (Ministerio de Educación 2007). Además, bajo la Constitución del 2008, en el art.28 se garantiza que “la educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive” (Asamblea Nacional del Ecuador 2008).

<sup>96</sup> Art. 346.- Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación (Asamblea Nacional Constituyente 2008).

desarrollo de un perfil de salida del bachiller ecuatoriano. Hay que recalcar, que los reajustes no se encuentran exentos de conflictividad puesto que, mientras se expande el Estado, se trata de efectivizar el aumento y centralización del control sobre el aula. Esto se propicia en medida de estandarización para la organización de la enseñanza, contenido y metodología (Soifer 2010). A razón de expertos de la educación, la “concepción de la norma curricular relega a instituciones educativas y docentes al papel de meros reproductores de una propuesta establecida de manera vertical” (M. Herrera y Cochancela 2020, 372).

En el periodo del 2011, el Ministerio de Educación, bajo la dirección de Gloria Vidal, expidió la reforma del bachillerato, sustituyendo los programas de especializaciones, por el Bachillerato General Unificado (BGU). A razón, del Ministerio, se trata de contrarrestar la excesiva especialización, con base a una oferta curricular, que tenga un tronco común de asignaturas generales (Ministerio de Educación 2011).<sup>97</sup>

Por otra parte, en el 2012 se gestaron los Estándares educativos para la calidad de la educación, que son “descripciones de los logros esperados correspondientes a los diferentes actores e instituciones del sistema educativo” (Ministerio de Educación 2012, 5). Esto es, una aplicación de metas, que repercute en estudiantes, profesionales de la educación y establecimientos educativos. Además, los estándares alimentan la toma de decisiones en materia de política pública para mejorar la calidad del sistema educativo (Ministerio de Educación 2012). Sobre esta base, se trata de “diseñar e implementar sistemas de evaluación de los diversos actores e instituciones del sistema educativo” (Ministerio de Educación 2012, 5).

En concordancia, en el mismo año se creó el Instituto Nacional de Evaluación (INEVAL), que es el organismo responsable de la evaluación integral del sistema de educación del Ecuador (Asamblea Nacional 2011).<sup>98</sup> Este organismo organiza sus funciones con base a los estándares educativos para la calidad de la educación. Por tanto, se trata de “promover la cultura de evaluación a través de procesos continuos que se enfocan en el aprendizaje de los estudiantes, el desempeño de los docentes y directivos y la gestión de establecimientos educativos” (INEVAL 2012). En ese sentido, se busca modernizar la educación con base a evaluar y

---

<sup>97</sup> Acuerdo Ministerial N. 242 -11, expedido el 05 de julio de 2011, por la ministra de Educación Gloria Vidal.

<sup>98</sup> De acuerdo a la Ley orgánica de Educación Intercultural del 2011, bajo el art. 67 se efectiviza la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que tiene la finalidad de promover la calidad de la educación. Su competencia es la “evaluación integral del Sistema Nacional de Educación” (Asamblea Nacional 2011).

estandarizar el conjunto del Sistema Nacional de Educación, para erigir un “nuevo sujeto educativo, un nuevo maestro y un nuevo estudiante individualista y competitivo, más a tono con el cambio de matriz productiva y la globalización” (Ortiz 2021, 134).

Sin embargo, esto condujo a varias críticas, puesto que a partir de las reformas se tonificó al docente, en detrimento de la labor pedagógica. Esto lo asume Luis Mantilla, experto en educación:

el docente tenía que justificar no cierto, con un historial, con un portafolio docente, por qué se asignó esa nota menor a 7 cierto y eso generaba una suerte de control; hay un control, de la labor docente por parte de quienes están por encima de él, las autoridades institucionales, el distrito educativo, los estudiantes también están ejerciendo control, los padres de familia [...] entonces la política pública generaba un exceso de control, claro que tiene que haber control no cierto, claro que tiene que haber control, pero no ese control de vigilar las prácticas y de castigar en función de lo que digamos conviene a quién ejercen el poder sobre el docente no, entonces en este caso yo decía el distrito educativo principalmente no cierto, ejerce un poder sobre el docente y genera prácticas de control al exigirle un montón de cosas que a la final iban a, por un lado a desmerecer el trabajo del docente, no cierto, a cuestionar la autoridad por decirlo de alguna manera y por otro que es lo más grave, generarle una carga excesiva de trabajo administrativo y eso perjudica el trabajo pedagógico, entonces por ahí yo decía que la política pública estaba tecnificando al docente (Luis Mantilla, experto en investigación educativa, entrevista vía Zoom, 02 de marzo de 2022).

## **Conclusión**

Se resaltan cambios profundos en el ascenso de la Revolución Ciudadana en el modo de gobierno de la educación. Como se expuso, la administración y gestión educativa en el Estado, se encontró cohabitada por varios grupos que marcaron las pautas de acción de la política educativa. Este compartimiento de atribuciones con especial atención en la Unión Nacional de Educadores, le permitió regentar varios espacios de la institucionalidad del sistema educativo y, por ende, un amplio núcleo de voluntades políticas. Sin embargo, con la disputa de este espacio social, los reformadores emprendieron un gran camino para reorganizar la infraestructura estatal.

En primera instancia, en línea con forjar una nueva institucionalidad que permita reescribir las “reglas del juego” se empezó debilitando a las organizaciones. En el caso de la UNE, vía Decretos Ejecutivos, se trazaron lineamientos para recuperar espacios de dirección a favor del Estado. No obstante, la estocada que permitió recobrar al Estado el dominio de la

administración pública fue reestructurar el modelo de gestión del Sistema Educativo mediante la desconcentración estatal. Esto permitió a los actores del Estado, expulsar a las regencias territoriales que dirigió la UNE y ocupar los espacios con burócratas de la Revolución Ciudadana.

La UNE por su presencia territorial y su dominio de decisión para los accesos a la selección de concursos, directivos, recategorización, desarrollo profesional docente, entre otros, logró regentar un amplio número de adherentes dentro del Magisterio. Sin embargo, desde el ascenso de la Revolución Ciudadana, el grupo de simpatizantes del sindicato tuvo un gran declive. Los elementos de respuesta son varios: limitación en la incidencia de selección de docentes, desfinanciamiento de aportes del Magisterio, pérdida de personería jurídica, entre otros.

Sin embargo, un punto central dentro de este análisis es la implicación de la nueva administración y gestión del espacio social educativo. Al momento de cambiar las reglas de juego con la repotenciación del Estado, el ingreso y permanencia en el Magisterio ya no depende de las prebendas de un sindicato. Más bien, se inclina a las delimitaciones de un modelo de gobierno estatal que rige nuevos elementos para convertirse en docente. En este caso, con la inserción de los concursos de méritos y oposición gestados por el Ministerio de Educación, se establecen las pautas de acceso, ascenso y permanencia. Cabe agregar, que, con el nuevo modelo de administración y gestión, no involucra un cambio de voluntades hacia los actores de la Revolución Ciudadana. De hecho, existe un consecuente de bajo interés de simpatía o afiliación a cualquier estructura organizativa.



### **Capítulo 3. Una apuesta por la homogeneización en la formación inicial docente mediante la gestación de la Universidad Nacional de Educación.**

La reforma educativa en el ascenso de la Revolución Ciudadana contempló nudos previamente expuestos como la descorporativización, el retorno del Estado en territorio, la puesta en escena de burócratas desplegados y a su vez el recambio generacional de políticas educativas y docentes que llevaban años en funcionamiento. En esa línea, un punto central que acompañó a los promotores de la reforma fue reestructurar el sistema de formación inicial docente, como centro vertebral para la mejora de la calidad educativa. Esto, en detrimento del legado histórico de los ex institutos normales que datan su funcionamiento de la era de la revolución liberal.

En ese sentido, se trata de estructurar y homogeneizar la fraguada oferta educativa y los tipos docentes (docentes de primaria, bachilleres y tecnólogos) que se encontraban en el magisterio para articular una nueva institución de formación docente: la Universidad Nacional de Educación. Para ello, en primer plano bajo la problematización, se delimita la evaluación institucional que causa controversias en el viejo sistema de formación, llámese los Institutos Superiores Pedagógicos.

Por tanto, el cambio institucional tiene la impronta de crear un nuevo centro de formación que acompañe el cambio de era, a razón de los tecnócratas de la Revolución Ciudadana, denominada como la sociedad del conocimiento. De ahí que, se impulsa la necesidad de contar con un nuevo docente que se alinee a las demandas del proyecto de Estado, enmarcados en el Plan Nacional del Buen Vivir. Esto es, un docente para la consecución del Buen Vivir.

El proceso de gestación de la UNAE no estuvo exento de detentores, puesto que, a razón de varios implicados en el campo de la educación, la universidad incumplió su proyección normativa. Además, el mismo proceso de gestación en el rol de las ideas se tornó conflictivo al pugnar por su configuración institucional. Esto repercutió, que posteriormente la universidad tenga complicaciones en su cimentación como institución articuladora del sistema nacional de formación docente.

Este capítulo, tiene el fin de explorar el panorama coyuntural en el cambio institucional de la formación inicial docente. Con aquello, se trata de entender los procesos de recambio institucional en el gobierno de la educación, con acentuación en el sistema de carrera y formación inicial docente, partiendo en la exploración del acto de instituir una nueva

universidad (un acto de gestación e institución no se presenta como algo natural). En ese sentido, se enfoca en las trayectorias de la reforma donde convergen actores históricos y nuevos que colocan agendas y estrategias para pujar por el sentido institucional.

El capítulo se encuentra estructurado en 4 secciones que abordan el objeto de homogeneización del sistema de la formación inicial docente en el Ecuador. La primera parte se organiza a partir de la discusión sobre la diversificación en los modos de profesionalización (tipos docentes) de la carrera educativa. En ese sentido, se contribuye mediante el recorrido histórico de la formación docente desde la revolución liberal hasta el ascenso de la Revolución Ciudadana. En la segunda sección, se presentan las diferentes concepciones sobre el devenir del sistema de formación inicial docente hasta el 2007, bajo la propuesta de crear una universidad pedagógica que congregate la herencia institucional de los Institutos Normales. En la tercera parte, se expone la dificultad de gestar la Universidad Nacional de Educación por los diferentes criterios al concebir la institución. Por último, en la cuarta parte, se presentan los elementos de evaluación institucional de los Institutos Superiores pedagógicos y su desaparición.

### **3.1. Los tipos docentes y la diversificación en la carrera de formación inicial de educación**

La formación inicial docente previo al ascenso de la Revolución Ciudadana fue dirigido por instituciones de educación a nivel de pregrado y tecnológico. Entre las cuales constan: Facultades de Filosofía, letras y Ciencias de la Educación de los centros universitarios e Institutos Superiores Pedagógicos e Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües. Sin embargo, esta estructura de formación profesional para los docentes no tuvo mucho tiempo de ejecución, puesto que, fue normada en 1991 en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB).<sup>99</sup> Hay que recalcar que previo a esta reforma la estructura de formación docente constaba de una heterogeneidad de figuras con gran predominancia de los estudios en ciencias de la educación a nivel de bachillerato.

---

<sup>99</sup> Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De hecho, la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional de 1990, que estuvo vigente hasta el 2009, reconoce los siguientes títulos para el ejercicio de la docencia (ver tabla 3.1.).

**Tabla 3.1. Títulos para el ejercicio de la docencia**

| <b>Secundaria / Nivel medio</b>                              | <b>Institutos Superiores Pedagógicos</b> | <b>Educación Superior</b>  | <b>Postgrado</b>   |
|--|--|--|--|
| Bachiller en Ciencias de la Educación                        | Profesor de educación preprimaria        | Licenciado en Ciencias de la Educación, en sus distintas especializaciones | Títulos de cuarto nivel en ciencias de la educación, en sus distintas especialidades |
| Bachiller Técnico  | Profesor de primaria                     |  | Doctor en Ciencias de la Educación, en sus distintas especializaciones               |
| Bachiller en Arte  | Profesor de segunda enseñanza            |  |  |
| Técnico de nivel superior, en sus diversas especializaciones | Profesor de educación especial           |  |  |
|  | Psicólogo educativo                      |  |  |

Elaborado por el autor con base al art. 7 de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (Congreso Nacional 1990).

En la década de los 90s en la región latinoamericana, se empieza a consolidar la transferencia de la formación docente del bachillerato, transformándose en Institutos Pedagógicos (UNESCO 2001). En el caso ecuatoriano, hasta 1991, la formación de docentes se encontraba

estructurada por las denominadas “Escuelas Normales”.<sup>100</sup> Estas instituciones datan su gestación bajo la Revolución Liberal en 1899 mediante la dirección del presidente Eloy Alfaro (Abendaño 2004; Fabara 2013). A razón de los liberales, en función de un programa nacionalista y civilizatorio (Luna 2014), la única forma de implantar la ideología revolucionaria fue preparar un magisterio especial: “sin maestros liberales no podía enseñarse ni practicarse el liberalismo” (Uzcategui 1951, 6).<sup>101</sup>

Con la entrada de la Revolución Liberal, se separó la iglesia del campo educativo. Por tanto, se crearon normales urbanas y rurales en todo el territorio ecuatoriano, en detrimento a la formación detentada por la Iglesia Católica. Así mismo, en la Constitución de 1906 se establece el laicismo en la educación (Brito 2019). Es interesante destacar, que la demanda por escuelas normales de mujeres fue limitada por la campaña que llevaba el clero en contra de su formación.<sup>102</sup>

Ahora bien, la estructura de formación de la herencia liberal, que perduró hasta las reformas de 1991, se encargó de formar docentes para la educación preprimaria y primaria.<sup>103</sup> Esto es, de primero a sexto grado de acuerdo a los niveles educativos de la época. Su preparación y profesionalización ha variado de acuerdo a los gobiernos de turno. Por ejemplo, hasta 1969 la extensión de estudios de formación profesional fue de 3 años de secundaria (Fabara 2020).<sup>104</sup> Para 1975, los estudiantes que aspiraban a ser docentes tenían que cumplir dos años más después del bachillerato.<sup>105</sup>

En los años ochenta, a razón de mejorar la formación docente, se crea el Bachillerato en Ciencias especializado en Educación. Esta propuesta se basa en la formación de cinco años de

---

<sup>100</sup> El ministro José Peralta en el año 1899 importa docentes extranjeros, como el norteamericano Henry Williams y las profesoras Alice Fischer y Rosina Kinsman. El grupo de docentes establecerán la Escuela Normal de Varones y la Escuela Normal de Señoritas (Abendaño 2004).

<sup>101</sup> Previo al liberalismo la formación de maestros, se encontraba en los predios de la iglesia católica impartida desde monasterios y parroquias eclesiásticas. De hecho, el normalismo, fue dirigido por maestros religiosos del Instituto de la Salle, delimitado en Ley de Educación de 1871 del presidente García Moreno (Rosero 2021).

<sup>102</sup> En la ciudad de Cuenca se tuvo que suspender el programa temporalmente por su baja acogida. En 1905 en la Escuela Normal de Señoritas Manuela Cañizares se gradúan las siete primeras maestras (Abendaño 2004).

<sup>103</sup> Ley de educación. Art. 59.- La formación de profesionales docentes estará a cargo de las facultades de filosofía, letras y ciencias de la educación y de los colegios e institutos normales del país. Estos últimos, los colegios e institutos, tienen la finalidad específica de preparar docentes para los niveles preprimario y primario (Cámara de representantes 1983).

<sup>104</sup> El 16 de septiembre de 1969 se dicta el Plan de Estudios para los colegios normales del país, en el cual se establecen los objetivos de la formación docente (Fabara 2020).

<sup>105</sup> Decreto n°. 2.113 de 13 de marzo de 1975.

estudio: “tres años de Bachillerato y dos de Normal Superior” (Fabara 2020, 25). La reestructuración no tuvo perdurabilidad, puesto que, en la década de los noventa, se elimina el Bachillerato en Ciencias, incrementando tres años sobre la culminación del bachillerato (Fabara 2020).<sup>106</sup> Por ejemplo, en el estudio denominado “Diagnóstico Básico de la Formación Docente”, Franklin Ramírez, afirma que hasta 1996 todavía existe una diversificación de docentes para la educación primaria:

los graduados del Bachillerato en Ciencias de la Educación, los egresados de los Institutos Normales Superiores, los formados en los Institutos Bilingües Biculturales, los licenciados en Docencia Primaria y Preprimaria de las universidades y los bachilleres no docentes que trabajaban en el Magisterio (PROMECEB 1996).

Es decir, la profesionalización docente hasta la época se encontraba diversificada y en muchos casos no existía la formación pedagógica, ni los recursos necesarios para el desarrollo profesional puesto que, un gran número de docentes que laboran en el Magisterio ejercen sin ningún título. Por ejemplo, la estadística del Censo del Magisterio Fiscal y de los Servidores Públicos del 2000, resalta que el 1.44% de docentes posee una instrucción de carrera corta; el 0.7% una instrucción de educación primaria y el 0.15% sin instrucción formal (Romo y Zurita 2003). Además, se suma las paupérrimas condiciones laborales de los docentes normalistas urbanos y más aún los rurales.

De hecho, en el caso de la formación para docentes de la educación rural y bilingüe, se crean los normales rurales.<sup>107</sup> No obstante, su incorporación emerge como un problema de orden civilizatorio, de ahí que, en primera instancia los hacendados asumen la formación (Brito 2019). Con el pasar del tiempo, las condiciones no parecen cambiar mucho, ya que, en la “escuela de indios” los docentes no fueron reconocidos por el Ministerio de Educación, asumiendo a la deriva de su salario a los aportes familiares de la comunidad (Fabara 2020).<sup>108</sup> Posteriormente, la formación de los docentes interculturales bilingües, pasó a ser un proceso dentro de la DINEIB.

Con aquel antecedente, los Institutos Normales adquirieron un nuevo modelo de categorización en el 91, pasando a convertirse en los Institutos Pedagógicos, que funcionaron

---

<sup>106</sup> Resolución n°. 225 de 4 de abril de 1991.

<sup>107</sup> En el año 1937 Reinaldo Murgueytio funge el modelo de la Escuela Normal Warisata de Bolivia para fundar la Escuela Normal Rural de Uyumbicho para la preparación de maestros indígenas (Brito 2019).

<sup>108</sup> En muchos casos los docentes fueron pagados mediante productos de la tierra (Fabara 2020).

hasta el año 2012 dentro del periodo de la Revolución Ciudadana. La transformación de la profesionalización docente se impulsa por recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo - BID (Fabara 2013). El fin radicó en reglamentar el número de instituciones de formación docente, estructurar un marco común de profesionalización y proyectar la mejora de la calificación de maestros de los niveles preescolar y educación básica.

En el marco de la Constitución de 1998, se dictaminó mediante la disposición transitoria undécima que los Institutos estarán dependientes del Ministerio de Educación hasta que funcione el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP). En esa línea, los Institutos Pedagógicos por requerimientos del sistema de educación superior, se transforman en Institutos Superiores Pedagógicos (Chiriboga 2022). No obstante, por las dinámicas legales y presupuestarias dependieron de dos instancias: a nivel administrativo por parte del Ministerio de Educación; y a nivel académico por el CONESUP.

Estas reformas generaron eco en la necesidad de impulsar un nuevo modelo de formación. En consecuencia, el CONESUP junto con la Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional del Ministerio de Educación diseñan un modelo de formación docente de acuerdo al desarrollo curricular por competencias. El modelo tuvo la finalidad de generar el perfil del “nuevo maestro” para la Educación Básica (CONESUP y Ministerio de Educación y Cultura 2006). Con aquello, se impulsó la formación post bachillerato en los Institutos Superiores con un periodo de duración de tres años.<sup>109</sup>

El último año de formación se destinó a la práctica pre profesional, en el denominado “Año de Servicio Educativo Rural Obligatorio” (ASERO).<sup>110</sup> Las prácticas fueron realizadas en instituciones unidocentes y pluridocentes de las zonas rurales. Mediante el Ministerio de Finanzas se les asignó a los practicantes un aporte mensual de \$150 por concepto de trabajo, alojamiento y movilización.<sup>111</sup> Para Rafael Rodríguez, ex director del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero, afirma que las prácticas fueron rigurosas para los estudiantes:

---

<sup>109</sup> El título conferido en los Institutos Superiores Pedagógicos es de nivel tecnológico.

<sup>110</sup> Constitución de la República del Ecuador de 1998. Transitoria Séptima. “El Estado establecerá progresivamente el servicio obligatorio de educación rural, que deberá cumplirse como requisito previo para optar por el título de profesionales de la educación” (Asamblea Nacional Constituyente 1998).

<sup>111</sup> Acuerdo No. 0030. Reglamento para normar los aspectos administrativos y financieros del año de servicio obligatorio de educación rural, de los Institutos Superiores Pedagógicos del país (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador 2006b).

la escuela del ASERO esas si eran mis respetos, porque les tocaban las prácticas por encima de los 2500, 3000 y hasta 3200 metros, en comunidades lejanas, en Guairapungo, etc., en lugares bastante lejanitos a 1 hora o 2 horas de la ciudad (Rafael Rodríguez, ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero de Azogues, entrevista vía Zoom, 09 de marzo de 2022).

De ahí que hasta el año 2012 existieron un total de 28 centros de formación en la categoría de Institutos Superiores Pedagógicos.<sup>112</sup> De los cuales, 23 fueron hispanos y 5 Interculturales Bilingües.<sup>113</sup> Las mencionadas instituciones de estudio se encontraban distribuidas a nivel nacional abarcando 21 provincias del país (Universidad Nacional de Educación 2015c). Así mismo, la formación docente también se imparte en instituciones de educación superior.<sup>114</sup> Estos centros universitarios formaron profesionales de la educación para los colegios secundarios (Chiriboga 2022). Para 2012, existieron 44 Facultades de Ciencias de la Educación (Fabara 2013).

**Tabla 3.2. Cronología de la formación inicial docente**

| <b>Cronología de la formación inicial docente</b> | <b>Hitos</b>  |
|---|---|
| 1901  | Primeros colegios normales en Quito: Juan Montalvo y Manuela Cañizares                                  |
| 1906  | Se funda en Guayaquil el colegio normal Rita Lecumberri   |
| 1919  | 8 colegios normales a nivel nacional: 2 en Quito, 2 en Tulcán, 2 en Ibarra, uno en Otavalo y Guayaquil. |
| 1921  | Se fundan los colegios normales rurales   |
| 1929  | Se funda en la Universidad Central la Facultad de Filosofía, letras y Ciencias de la educación          |

<sup>112</sup> Los autores Paladines (2018) y Fabara (2013, 2020), resaltan el funcionamiento de 29 Institutos Superiores Pedagógicos. Sin embargo, en el estudio para el “Proyecto para la creación de la Universidad Nacional de Educación” se señala que existe uno adicional denominado MACAC que no se logra identificar su función como formador de docentes y que se omite en el total de Institutos Superiores Pedagógicos (Universidad Nacional de Educación 2015c).

<sup>113</sup> Los Institutos Superiores Interculturales Bilingües son: Canelos, Shuar - Achuar, Martha de Roldós, Quilloac, Jaime Roldós Aguilera y el previamente mencionado MACAC.

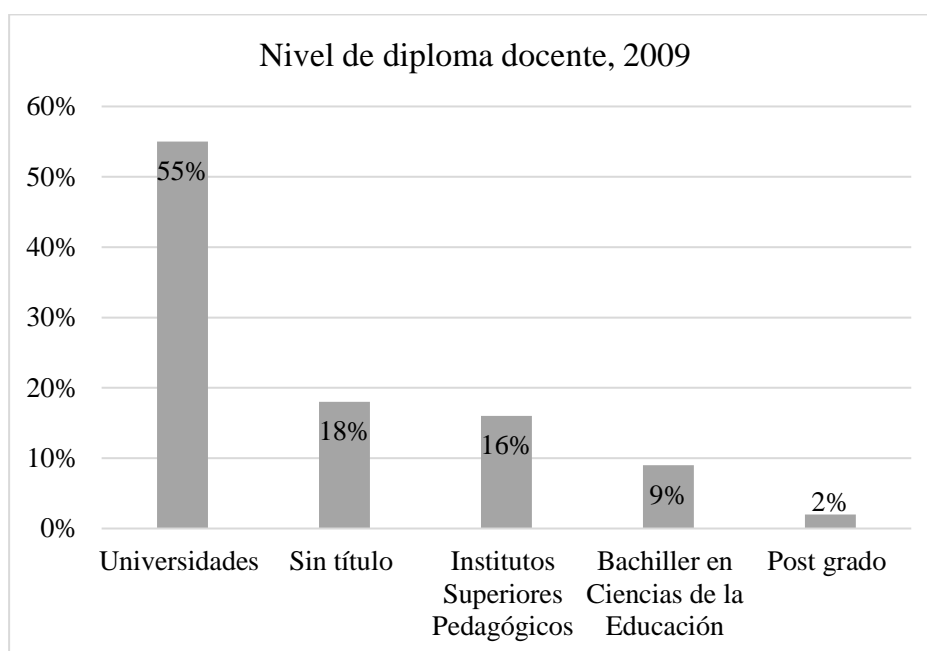
<sup>114</sup> En 1929 en la Universidad Central se crea la facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Posteriormente en los años 60-70 se van gestando en universidades públicas varias facultades para la formación docente (Fabara 2020).

|      |   |
|------|---|
| 1944 | Se crea la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación en la Universidad de Guayaquil                |
| 1965 | En la Universidad de Cuenca se abre la carrera para la formación de docentes de educación media.                  |
| 1975 | Transformación de Colegios Normales a Institutos Normales Superiores  |
| 1991 | Transformación de los Institutos Normales en Institutos Pedagógicos – PROMECEB BID                                |
| 2003 | Transformación de Institutos Pedagógicos a Institutos Superiores Pedagógicos – Ley de Educación Superior del 2000 |
| 2006 | Nuevo modelo de formación basado en competencias para los Institutos Superiores Pedagógicos – CONESUP             |

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

Para Ayala en su estudio: “Diagnóstico de la formación docente inicial y continua del Ecuador” realizado en el 2009, resalta que se encontraron laborando alrededor de una quinta parte del Magisterio sin títulos correspondiente a la educación superior (en Grupo Faro, Fundación Ecuador, y PREAL 2010) (ver gráfico 3.1.).

**Gráfico 3.1. Niveles de diploma docente del 2009**



Fuente: Ayala (2009).



### **3.2. El rol de las ideas: la Universidad Pedagógica**

Como previamente se expone la formación inicial de los docentes en el Ecuador se encontraba diversificada y en muchos casos los profesores no contaban con una formación profesional.

En ese sentido la Universidad Nacional de Educación – UNAE, es la apuesta para renovar el sistema de formación inicial docente y a la vez gestar un nuevo perfil docente para el Sistema Nacional de Educación.

A razón de Fausto Segovia, ex ministro de Educación, el nuevo docente debe prepararse para la nueva escuela y la nueva sociedad, la denominada sociedad del conocimiento (Segovia 2017).<sup>115</sup> Es decir, se trata de cambiar el campo organizacional de formación docente que ha perdurado por décadas en el país mediante una reforma integral de los Institutos Pedagógicos e Intercultural Bilingües y las facultades de Ciencias de la Educación para una articulación homogénea que aporte al paradigma de desarrollo.

No obstante, el definir y gestar una institución no acontece simplemente bajo un delineamiento normativo. Más bien, se trata de un antecedente histórico en el cual intervienen cuerpos e historia política que delimitan las posibles condiciones de gestación institucional (Hattam 2000). En el caso analizado, para que la UNAE logre erigirse mediante una disposición transitoria en la Constitución del 2008, tuvo varias versiones e impulsores que de acuerdo al campo de oportunidades han pujado por su configuración.

La UNAE o en aquel entonces, en el rol de las ideas, la Universidad Pedagógica se proyecta en el 2005 en la construcción del documento “Hacia el Plan Decenal de Educación 2006-2015”. Este instrumento se erige como guía operacional del Plan Decenal de Educación del 2006, puesto que, delimita los componentes, metas y rubros presupuestarios para su ejecución. En dicho documento se establece que un elemento articulador que contribuye a la calidad educativa es el docente. Por tanto, bajo este precepto se determina la política 7 denominada “Revalorización de la Profesión Docente, Desarrollo Profesional, Condiciones de Trabajo y Calidad de Vida”. En esta política uno de los puntos centra como componente la necesidad de instituir un nuevo sistema de formación inicial docente (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Consejo Nacional de Educación 2005).

---

<sup>115</sup> La sociedad del conocimiento orienta sus prioridades al desarrollo de la ciencia, tecnología y talento humano para la transformación de su matriz productiva.

Para ello, se especifica como meta la transformación de los Institutos Superiores Pedagógicos en la “Universidad Pedagógica Ecuatoriana” hasta el 2008. Así mismo, de la capacitación, formación de postgrado y encuentros diversos en la misma institución. Es importante señalar, que las Universidades Pedagógicas nacieron en Latinoamérica en transformación a las escuelas normales e institutos pedagógicos.<sup>116</sup> Por tanto, se concibe como una institución de tradición latinoamericana que varios actores trataron de impulsar en el país. Eduardo Fabara, afirma:

El interés de la creación de una universidad pedagógica es que sea como una especie de laboratorio principal con el cual se haga una formación de calidad y se pueda constituir en una especie de modelo general de la formación. Es decir, como un espejo en el cual se miren todas las demás instituciones [...] por otro lado que también la universidad pedagógica nacional pueda ser para el establecimiento de políticas públicas y materia de formación es decir que vayan marcando las pautas con las cuales se trabajan sistemas de formación (Eduardo Fabara, ex director general de educación del Ministerio de Educación y Cultura, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

En el Ecuador, los actores que construyen el instrumento previamente señalado se congregaron en el núcleo del Consejo Nacional de Educación (CNE) como organismo consultivo del Ministerio de Educación y Cultura. Este cuerpo se encontró conformado por representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Consejo Nacional de Educación 2005).<sup>117</sup> Para Magaly Robalino, experta en educación, sostiene sobre la importancia del CNE en las reformas educativas previo al ascenso de la Revolución Ciudadana:

Fue un tiempo largo en, fue un tiempo, que para mi punto de vista extremadamente importante por la corresponsabilidad de todas las instancias [...] creo que el hecho de haber transferido el liderazgo del Consejo Nacional de Educación, donde decidía el ministerio, o sea no es que el ministerio entregó a la sociedad, el ministerio participó con la sociedad, con estas

---

<sup>116</sup> Bajo esta categoría de institución en Latinoamérica existen: la Universidad Pedagógica Nacional de México, la Universidad Pedagógica (UNPE) de Argentina y la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia.

<sup>117</sup> El Consejo Nacional de Educación adquiere realce con la ascensión de Raúl Vallejo al Ministerio de Educación y Cultura en el gobierno de Alfredo Palacios. Hasta ese entonces, la última ocasión que fue convocado el organismo se da bajo el ministro Roberto Passailaigue en la época de Lucio Gutiérrez sin mayor relevancia. Por tanto, se trata de generar políticas de concertación y continuidad bajo la institucionalización del CNE “como la máxima instancia de participación de la sociedad en la definición de políticas educativas” (Vallejo 1995, 179).

organizaciones, pero además fue un momento de generar reuniones de diferentes niveles por ejemplo, las reuniones de los rectores, la reunión de los directores, el generar participación de las familias, padres de familia y demás. Creo que todo esto produjo un efecto importante en términos de este liderazgo del consejo nacional de educación (Magaly Robalino, ex directora de la UNESCO, entrevista vía Zoom, 04 de abril de 2022).

Las metas operativas que se plantearon para la gestación y transformación de la formación inicial docente por medio de la Universidad Pedagógica Ecuatoriana hasta el 2008 fueron evidentes que no se cumplieron. Con la aprobación del Plan Decenal de Educación en el 2006 se pautó el camino a seguir con el gobierno entrante. De ahí que, las discusiones para su gestación pasaron a segundo plano. De hecho, el documento finalmente presentado para referendo bajo el nombre de “Plan Decenal de Educación” elimina la meta sobre la transformación de los Institutos Superiores Pedagógicos en la Universidad Pedagógica (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador 2006a). En contraparte, se presenta como propósitos la necesidad de elaborar un nuevo currículo de formación inicial para los docentes. En ese sentido, el tema de la reestructuración del sistema de formación inicial docente nuevamente se retoma en las discusiones de la Asamblea Constituyente del 2007. Las mesas que cumplían el rol de facilitar los elementos sobre la educación fueron: mesa 1, de derechos ciudadanos y, <sup>118</sup> mesa 7, de modelo de desarrollo.<sup>119</sup> Sin embargo, el asunto de concretar la Universidad Pedagógica, no cobra importancia hasta el último tramo en la construcción de la Constituyente en el mes de julio del 2008. Hasta ese entonces, se discutieron las creaciones de centros universitarios en la Amazonía ecuatoriana, sin mencionar una dedicación exclusiva a la formación inicial docente.

Es importante recordar, que el inciso de creación de una institución de formación docente se dictamina bajo una transitoria en la Constituyente. Sin embargo, hasta el 12 de julio del 2008 que se aprueban las transitorias sobre la educación, en el seno de la mesa 7, no existe

---

<sup>118</sup> Mesa 1 conformado por: María Molina (PAÍS) - presidenta de mesa, Carlos Pilamunga (Pachakutik) - vicepresidente de mesa. Aminta Buenaño (PAÍS), Jaime Abril (PAÍS), María Soledad Vela (PAÍS), Guido Rivas (PAÍS), Iván Rodríguez (PAÍS), María del Rosario Palacios (PAÍS), María José de Luca (PAÍS), María Cristina Kronfle (Partido Social Cristiano), Sergio Chacón (Sociedad Patriótica), Romel Rivera (Sociedad Patriótica), Jorge Escala (Movimiento Popular Democrático).

<sup>119</sup> Mesa 7 conformado por: Pedro Morales (Pachakutik) - presidente de mesa, Ricardo Zambrano (PAÍS) - vicepresidente de mesa. Norman Wray (PAÍS), Germánico Pinto (PAÍS), Galo Borja (PAÍS), Jaime Ruiz (PAÍS), Betty Tola (PAÍS), María Isabel Segovia (PAÍS), Alberto Acosta (PAÍS). Gilmar Gutiérrez (Sociedad Patriótica), Martha Roldós (Red ética y democrática), Pablo Lucio Paredes (Movimiento Ciudadano Independiente Futuro Ya) y Julián García (Partido Renovador Institucional Acción Nacional).

referencia sobre el dictamen de creación de la Universidad Pedagógica. La primera referencia directa se realiza el 13 de julio de 2008 en la discusión plenaria para el conocimiento del informe de mayoría presentado por la mesa constituyente número 7, para el segundo debate de los textos constitucionales referentes a: régimen de desarrollo, sistema nacional de inclusión y equidad social, de la educación y de la educación superior.

En esta discusión plenaria el asambleísta por el Carchi Iván Rodríguez (País), representante de la mesa 1, declara la necesidad de mejorar la calidad de la formación docente para subsanar la crisis educativa. En consecuencia, plantea la creación de un centro de estudios superiores:

¿Qué planteo señor presidente? Que el país cuente con la Escuela Nacional de Educación, que por supuesto, tenga un régimen especial que esté direccionada sobre todo a tres aspectos fundamentales. Primero, a la formación docente de las y los compañeros que están aspirando a llegar al sistema educativo ecuatoriano [...], pero también de la formación adecuada de los directivos y que, sobre todo, fomente la investigación educativa y pedagógica en este país. [...] De tal forma que, estoy planteando precisamente que esto sea uno de los compromisos que haga o que salga a través de la transitoria, para que el Estado ecuatoriano de una vez por todas tenga un ente formador del docente en este país. Lo lógico sería que haya una universidad pedagógica, encargada de la formación integral de los docentes ecuatorianos (AC-07-08-093).

Esta propuesta tuvo eco, puesto que, para el 15 de julio de 2008, con base a la discusión planteada por el asambleísta Iván Rodríguez y otros, la subcomisión conformada por los asambleístas: Norman Wray (País), Martha Roldós Bucaram (Red) y Jorge Escala (MPD) acogen las observaciones y suman 3 transitorias en la que se incluye la disposición transitoria sexta:

Para el fomento del ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación, el Ejecutivo creará una institución superior. La autoridad educativa nacional dirigirá a esta institución en lo académico, administrativo y financiero (Oficio ANC-M7-040-08).

Finalmente, el 16 de julio de 2008, en la plenaria se ratificaron por votación los textos constitucionales de la mesa constituyente número 7. En referencia a la disposición transitoria sexta se aprueba con noventa y dos votos afirmativos, cero negativos, tres blancos y siete abstenciones (AC-07-08-096). Para el ex asambleísta constituyente Iván Rodríguez, la necesidad de incluir esta petición radica en elevar la formación de los docentes. De acuerdo a su criterio, muchas de las reformas de formación inicial docente se suscitaron bajo la venia de

organismos internacionales. Así mismo destaca, que existieron transformaciones sin mayor reestructuración curricular:

La desaparición de los normales pedagógicos, estaba bien, lo malo que por novelería o por tratar de impregnar un sello de identidad los gobiernos como tales hacen esto, sin tratar de cambiar lo medular que es la política de formación docente. Ud. le puede volver a llamar normal pedagógico, pero si sigue manteniendo la misma esencia, que lejos de forma deforman la verdadera formación de los docentes, si no cambia eso el nombre es lo de menos (Iván Rodríguez, ex asambleísta Constituyente, entrevista vía Zoom, 20 de mayo de 2022).

Por otra parte, acentúa que la iniciativa de estimular la creación de una universidad pedagógica se la venía discutiendo previamente en congresos, foros, reuniones con ministros, universidades, gremios, entre otros. En esa línea, se considera un impulsor directo de esta institución, en correspondencia, a la eliminación y transformación de los institutos normales:

Este tema de la Universidad Pedagógica es un sentir personal mío, que no es que lo impulsé ahí, que venía impulsando desde tiempos atrás, en conversatorios con ministros de educación anterior, con la propia Rosalía Arteaga [...] Juan Cordero, otros como el rector de la Universidad de Cuenca, que fue ministro de educación. Hay unas experiencias que las iba sintiendo, por ejemplo, México tiene una Universidad Pedagógica [...] surge precisamente con la necesidad de unificar los currículos de formación de los docentes para evitar lo que en nuestro país sucede, quizás un poco menos, ha venido sucediendo. Cada universidad tiene facultades de filosofía o educación, pero cada una maneja sus currículos de formación de los docentes. Entonces, la pregunta es esos docentes van a formar de acuerdo al propio criterio al propio currículo de formación de esa universidad o es necesario que haya un verdadero currículo en donde las propias facultades de filosofía o educación del país existentes, se sienten a definir una verdadera política curricular de los docentes que unifique criterios (Iván Rodríguez, ex asambleísta Constituyente, entrevista vía Zoom, 20 de mayo de 2022).

En cuanto a la inserción tardía del tema de la Universidad Pedagógica en la Asamblea Constituyente el ex asambleísta menciona que existieron choques entre las mesas 1 y 7. Conviene subrayar, que la normativa de instalación de la Asamblea Constituyente delimita que dentro de la mesa 7 “Régimen de Desarrollo” se discutan los temas referentes a la educación. Sin embargo, la mesa 1 al tratar “Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales” demarcan transversalmente varios elementos, uno de ellos la educación. Para Iván Rodríguez: “es la comisión número 7 en donde comienza a revisarse lo que la comisión número 1 aprobó. Entonces yo saltaba, porque decía, para que la comisión número 1

produce si iba a ser sometido a criterio de otra comisión” (Iván Rodríguez, ex asambleísta Constituyente, entrevista vía Zoom, 20 de mayo de 2022).

### **3.3. Terrenos porosos para la gestación de la Universidad Nacional de Educación**

La apuesta de homogeneización y reestructuración de la formación inicial de los docentes, como se refleja en los precedentes segmentos se venía discutiendo sin mayor rango de ejecución. De hecho, la denominada “Institución para el fomento del ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación” (Asamblea Nacional Constituyente 2008) a pesar de encontrarse dispuesta en la Constitución del 2008, empieza su proyecto de gestación en el 2010 para convertirse posteriormente en la Universidad Nacional de Educación. Sin embargo, hasta adquirir el nombre de UNAE, a causa de la ambigüedad de la transitoria, se barajaron diferentes posibilidades institucionales. En este punto, es significativo matizar que los campos de oportunidad y las estructuras de poder dan forma a varias posibilidades organizacionales, en la cual los promotores de reforma aprovechan el escenario para promover sus intereses y su visión sobre lo que implica gestar una institución universitaria (Brint y Karabel 1991).

Por ejemplo, en el 2008, desde la Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional (DINAMEP) para dar cumplimiento a la Constitución se presentó el diseño del Instituto de Ciencias de la Educación. Esta propuesta la llevaron hasta el entonces ministro de Educación Raúl Vallejo Corral. Para Leonardo Izurieta, ex director de la DINAMEP e impulsor del diseño la propuesta quedó estancada (El Comercio 2012). El enfoque de esta institución consistía en establecer una sola sede universitaria, bajo el Ministerio de Educación y Cultura, con dependencias especializadas organizadas bajo los Institutos Superiores Pedagógicos (Izurieta 2017).

Para el 2012 con la expedición del nuevo Estatuto del Ministerio de Educación se crea la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Docente la cual dentro de sus varias funciones asume el proyecto de la gestación de la institución para la formación docente (Ministerio de Educación del Ecuador 2012a). Para ese entonces, se empieza con fuerza nuevamente a debatir sobre los propósitos de la institución y los primeros esbozos que determinan la actualidad de la UNAE. En esa línea, Cinthia Chiriboga, primera regente de la creada Subsecretaría, comenta que existieron varias visiones sobre el proyecto de la Institución docente.

La idea de gestar una Universidad Pedagógica seguía en pie y con fuerza. Para Mariana Pallasco, ex presidenta de la Unión Nacional de Educadores, sostiene que el sindicato se sumó a la propuesta de la institución pedagógica como vínculo que congregue toda la herencia histórica de la formación docente: “la universidad pedagógica tenía la idea de recoger todas las prácticas y experiencias que tenían los institutos y tuvieron las universidades y crear esa universidad que era necesaria como experiencia positiva de algunos otros países” (Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE, entrevista vía Zoom, 28 de enero de 2022). Sin embargo, sus proposiciones quedaron varadas.

De hecho, mientras se discutía a la interna del Ministerio de Educación la propuesta que se implementaría, la UNE impulsa en la construcción de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) su ejecución. Para Pallasco: “fue iniciativa de la UNE proponer en la construcción de la ley que exista la universidad como lo manda la constitución” (El Comercio 2011). A la par se construye la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en la cual, en el 2010, meses previos a la aprobación de la LOEI se dictamina la creación de las denominadas universidades emblemáticas, donde constó la UNAE (Asamblea Nacional 2010).

Otras ideas que concurren en el seno del Ministerio de Educación era la creación de un Instituto de Altos Estudios Educativos. Esta propuesta la matizó Raúl Vallejo, sin embargo, para Cinthia Chiriboga la idea no prosperó: “Le hice toda una explicación de por qué era un error histórico grave seguir negociando en lo pedagógico” (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022). Ahora bien, ¿Por qué la Universidad Nacional de Educación en detrimento a la Universidad Pedagógica?

Roberto Ponce, primer coordinador académico de la UNAE, afirma que las discusiones se centran específicamente en que la Universidad Pedagógica es una institución profesionalizante en la que únicamente se forman docentes. En cambio, al determinar una Universidad de Educación permite estudiar en macro los diversos fenómenos de la educación y plantear carreras de gestión educativa:

Es una universidad que permite plantearte la idea de tener a los futuros funcionarios del Ministerio Educación dentro de sus aulas, sociólogos de la educación, filósofos de la educación y por supuesto docentes investigadores en educación y no sólo investigación educativa o pedagógica (Roberto Ponce, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

En esta argumentación Cinthia Chiriboga concuerda, puesto que, se trata de sobrepasar la tradición de Universidades Pedagógicas de la región en la cual se prepara docentes para el aula de clase. El proyecto tenía el fin de forjar especialistas en educación con un alto perfil centrado en el diseño y evaluación de las políticas públicas:

Cuando decidimos crear la Universidad Nacional de Educación [...] Dijimos, no puede ser una institución que sólo opere para formar docentes [...] Lo que dijimos es necesitamos una institución que forme a los especialistas de los que carece el Ecuador para gestionar el sistema educativo. Cuatro años estuve en el Ministerio de Educación y esos años, tratando de encontrar gente con un adecuado perfil para gestionar, dirigir, manejar, ser directores de ciertas áreas o manejar ciertos proyectos [...] No encontrábamos gente con el perfil adecuado ¿Por qué? Porque a veces, sabían algo de los temas para lo que buscamos, pero desconocían absolutamente el tema de lo público, de la gestión pública y de lo que es, la producción, el impacto y la evaluación de impacto que se tiene que hacer de las políticas públicas, desconocían totalmente. Entonces queríamos que la Universidad Nacional de Educación sea el semillero (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

Ahora bien, al hablar de especialistas de la educación implicó a la UNAE conceptualizada como una universidad de cuarto nivel o postgrado. En esa línea, Monserrat Creamer, primera coordinadora del proyecto UNAE, manifiesta que, en primera instancia, con base a los estudios exploratorios no se pretendía duplicar esfuerzos en la formación de pregrado al contar con presencia territorial de varias facultades de educación en el país. Más bien, que la UNAE se centre en la investigación educativa: “la primera propuesta fue que la UNAE sea un centro de cuarto nivel, de investigación educativa y que sea realmente una especie de faro referente de la ruta que deben seguir las universidades” (Monserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Por su parte la UNE también abogó que la UNAE no forme a estudiantes de pregrado. Con el objetivo, que la institución se concentre en el desarrollo profesional docente, bajo la capacitación que requería el Magisterio para erradicar limitaciones de la formación inicial de los Institutos Pedagógicos y las universidades. El enfoque fue diseñar una universidad central con varias sedes en el país. Mariana Pallasco expresa:

la universidad significara la posibilidad que no habían tenido los docentes de acceder a capacitación pagada por el Estado y que esos doscientos días de vacaciones de los docentes, la mitad, cien días significa, ir a las aulas universitarias a formarse y a capacitarse (Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE, entrevista vía Zoom, 28 de enero de 2022).



En estas discusiones se le presentó al ex presidente Rafael Correa la propuesta del proyecto de la UNAE como una universidad de postgrado, sin embargo, no fue bien acogida. Para el presidente crear la universidad con este enfoque era marcar un elitismo en la educación.

Cinthia Chiriboga, ratifica:

Cuando yo le dije a Correa que yo quería que sea la FLACSO de la educación él puso el grito en el cielo. ¡no, cómo van a creer ustedes, van a crear unos elitistas! ¿Elitistas, en qué sentido, pues? Porque si se van a dedicar a esas investigaciones absurdas [...] ¿Por qué si es legítimo en otras áreas del saber, tener instituciones de alto nivel como: FLACSO o la Universidad Andina formando gente de alto nivel? Y ¿Por qué no en educación? Entonces, bueno, fue una pelea con Correa a petit comité [...] Entonces este yo dije, ok, formemos como una especie de escuela modelo [...] para que sean ejemplares, docentes ejemplares y una escuela ejemplar para las otras universidades de cómo se debe formar a los docentes. Yo decía, pero a pequeña escala, pongamos el grueso de nuestras energías en la formación de cuarto nivel y a ese acuerdito llegamos, acuerdito que no respetaron (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

Además, el presidente consideró que la inversión que se estaba planteando en el proyecto permitiría minimizar los problemas de la formación inicial docente. Esto lo asevera Monserrat Creamer:

el presidente Correa cuando vio un poco ya todos los análisis [...] dijo no, si ya vamos a hacerla, si está hecho un fuerte esfuerzo, hagamos de una vez por todas, los dos niveles, empecemos desde las bases, porque si no, cómo hacemos con docentes de cuarto nivel si es que ya vienen formados desde el tercer nivel con ciertas falencias, así que generemos las bases de referencia y de formación desde licenciatura (Monserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Por otra parte, con la creación de la UNAE se trató de minimizar la regencia de la formación inicial docente que se asociaba a las Facultades de Filosofía y Educación controladas por la UNE y su ala política el MPD. Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación, comenta:

La formación docente también estaba en manos del sindicato, es decir el sindicato tenía dos herramientas, la herramienta del sindicato docente y la herramienta de las escuelas de filosofía, que eran las que formaban profesores, entonces había que, había que remozar y para eso nace la UNAE (Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 07 de marzo de 2022).

De ahí que, con la impronta de mejorar la calidad docente y en detrimento del discurso de la mala formación que se impartió en los mencionados centros de estudios se congrega una nueva institución, a razón de los promotores de reforma, que dignifique la carrera docente. Para Raúl Abad, ex asambleísta nacional, los centros universitarios que existieron formaban políticos:

la visión del presidente de la República que quiere mejorar la calidad y no esperar, con todo el respeto que se merecen las facultades de Filosofía y Pedagogía, hacer el nido de politiqueros. No, allá tienen que ir a estudiar, a sacrificarse porque la docencia ecuatoriana, el maestro ecuatoriano es el porvenir de esta patria (AN-13-15-391)

Por tanto, es interesante enfatizar en la trayectoria que asume la reforma de la formación inicial docente. En un primer plano, asumiendo el consecuente de la espuria calidad educativa a razón de la mala formación docente y sus instituciones de profesionalización; y, esta dinámica, asociada a las instituciones de profesionalización como centros de militancia que limitan la preparación del docente. En ese sentido, no se puede minimizar los problemas de la formación inicial docente previo a las reformas. Más bien, resaltar en los itinerarios que pregonan los reformistas para justificar su intervención. De hecho, el presidente Correa, en la visita para constatar los avances de la construcción de la UNAE, resalta la crisis de calidad educativa y lo posiciona como homónimo de la presencia de la UNE en el sistema educativo y en la formación del docente:

Recuerden en la Constitución 2008 transitoria, se puso la Universidad Nacional Docente, atendiendo un problema concreto. Hemos avanzado mucho cuantitativamente en educación [...] pero la calidad falta y falta bastante, [...] no es suficiente, pero es necesario, claramente son buenos profesores. Y lo más débil que teníamos era la Facultad de Filosofía, ustedes no se imaginan lo que encontramos. O sea, profesores de inglés que no saben hablar inglés, pero no es uno, no, es la mayoría [...] Entonces, la idea no es botar a nadie, hacer perder el trabajo a nadie, si es necesario, hay que hacerlo. Porque primero están nuestros jóvenes. Los que defienden los derechos, el derecho al trabajo, así sea un profesor de inglés, que no sabe inglés [...] la UNE, el MPD, el derecho al trabajo. O sea, el derecho al trabajo de un profesor inglés que no sabe inglés, ¡por Dios! Ay, que no es culpa de él, ni la nuestra tampoco, ni de los jóvenes tampoco, es culpa de esos irresponsables. Cuando todo era una argolla, un amarre en el sistema educativo manejado por los tirapiedras. Pero en todo caso no se busca sacar a nadie, tratamos en lo posible conservar los puestos de trabajo, dar oportunidades. [...] falta mucho para mejorar el nivel docente, por eso esta Universidad (Correa 2013).

En este caso, la UNAE asume los retazos de las inconclusas reformas y a su vez demarca su administración en contra de la tradición de Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación del destacamento de la UNE y el MPD. En consecuencia, la UNAE, en conjunto con las otras tres universidades emblemáticas se gestan a partir de un modelo de administración universitaria que reemplazan al Consejo Superior Universitario por la denominada Comisión Gestora,<sup>120</sup> designados por el presidente de la república (en el gobierno de Rafael Correa) y posteriormente por el secretario de la SENESCYT (en el gobierno de Lenin Moreno).

Esto limita la participación de actores externos que estén por fuera de la designación de los regentes del Estado. En el caso de la educación se delinea un campo que deja por fuera a los administradores tradicionales del gobierno de la educación: la UNE. De hecho, uno de los actores intelectuales del modelo de la Comisión Gestora, Benito Gil, manifiesta varias discusiones que se plantearon para la administración gestora. Esto es, para los primeros 5 años de funcionamiento de la institución previo a elecciones ordinarias tradicionales. De acuerdo a sus declaraciones se concentró la administración en un enfoque basado en administradores internacionales, con el fin de fraguar posibles presiones coyunturales:

Yo dije aquí hay dos modelos para hacer esto; el modelo académico y el modelo político. Mi consejo en aquel momento año 2012 fue, sería un error que se optara por el modelo político, podríamos incluso ir a un tercer modelo mixto. Mi propuesta que era en España, por ejemplo, la Universidad de Alicante de la que yo soy miembro, casi desde el principio cuando se creó, se creó una comisión gestora académica. Aquí no metió la mano el gobierno de turno [...] y pasado 5 años de poner en marcha ese proyecto, lo propio era entrar al modelo democrático normal de elegir un rector por el sistema normal. Entonces, yo les planteé esto y se lo dije igual al ministro Augusto Espinoza, pero claro ahí estamos con la Senescyt, con SENPLADES es decir esto era un combo de instituciones donde efectivamente había que tomarse esas decisiones y por supuesto la presidencia [...] al final entiendo que se planteó una fórmula que era contar si con expertos externos pero nombrados directamente en forma política [...] la idea para que aportaran de alguna manera sus experiencias, su visión y también su manera de generar un proyecto por decirlo así, fuera de los intereses y las presiones políticas o que fueran del país (Vicente Benito, ex asesor del Ministerio Coordinador de Talento Humano y Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 04 de febrero de 2022).

---

<sup>120</sup> La Comisión Gestora, actúa como autoridad máxima de las universidades públicas de reciente data, de acuerdo al Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades (Consejo de Educación Superior 2017a). En el caso de la UNAE, la Comisión Gestora actuó hasta el 31 de diciembre de 2020. Los miembros de la Comisión Gestora son de libre nombramiento y remoción.

En ese sentido, la UNAE logra erigirse administrada bajo la figura de una Comisión Gestora. Esta última estaba integrada por dos comisionados internos, un externo, un delegado de la SENESCYT y un delegado del MINEDUC. Sin embargo, esto no fue bien recibido para el comité gestor del Ministerio de Educación que forjó el proyecto, puesto que, en principio la UNAE tendría un anclaje directo al Ministerio, bajo su rectoría.<sup>121</sup> Esta dirección y administración emularía al modelo del Instituto Nacional de Educación de Singapur controlada directamente por el ministerio (Bruns y Luque 2015; Ross, Cevallos, y Bruns 2018).<sup>122</sup> Por tanto, en este tramo pierden la dirección en la institución. Cinthia Chiriboga, comparte su apreciación:

la famosa rectoría que dice la LOEI, que debería de tener el Ministerio, nunca la tuvo. Lo único que tuvo es un [...] representante de adorno. Los que éramos de equipos anteriores, nunca pensamos en una normativa que abroche, que asegure, esa tal rectoría del Ministerio de Educación. Porque la LOEI dice clarito que el Ministerio de Educación dirigirá en lo académico, administrativo y financiero a esa Universidad. Y que sus planes de desarrollo institucional de largo plazo, planes operativos, tiene que ser aprobado por el Ministerio, cosa que nunca ha sucedido (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

Posteriormente el proyecto de la UNAE en el 2013 es transferido al Ministerio Coordinador de Talento Humano - MCCTH. Para varios actores el Ministerio de Educación no abanderó el proyecto de la UNAE por diferentes procesos que se venían trabajando en similitud. De ahí que, el MCCTH tuvo la facultad en la selección de la primera comisión gestora de la UNAE. Hasta ese entonces el candidato del Ministerio de Educación para la rectoría fue el español Ángel Pérez Gómez. Sin embargo, por los cambios de facultades ministeriales finalmente el elegido fue el colombiano – ecuatoriano, Freddy Álvarez a consideración del secretario del MCCTH, Guillaume Long.

---

<sup>121</sup> Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) Art. 76.- La Universidad Nacional de Educación, para su creación, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior; está dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional en cumplimiento a lo establecido en la vigésima transitoria de la Constitución de la República.

<sup>122</sup> Es un factor de éxito educativo cuando existe un acoplamiento estrecho entre el ente educativo y las instituciones que forman docentes, como en Singapur y Cuba (Bruns y Luque 2015).

En ese sentido, la primera Comisión Gestora de la UNAE, bajo Decreto Ejecutivo,<sup>123</sup> quedó definida de la siguiente manera (ver tabla 3.3.):

**Tabla 3.3 Primera Comisión Gestora de la UNAE**

| <b>Actor</b>  | <b>Biografía</b>  |
|---|---|
| Freddy Álvarez, presidente – Rector                             | Álvarez, de nacionalidad colombiana. Es Doctor en Filosofía – Universidad París 8, Francia (2004). Previo a la UNAE fue rector Subrogante del IAEN (en cinco ocasiones entre el 2014 y 2015) y Decano General de Investigación (encargado) del IAEN. Llegó a la UNAE por encomendación de Guillaume Long, ex ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.   |
| Ángel Pérez Gómez – presidente Académico                        | Pérez Gómez, de nacionalidad española. Es doctor en Pedagogía – Universidad Complutense de Madrid y catedrático de la Universidad de Málaga. Previo a la UNAE, se desempeñó como Prometeo del Consejo de Educación Superior. Asesoró en la elaboración del Currículo Genérico de las Carreras de Educación del país. Su ingreso a la UNAE fue a pedido de Elizabeth Larrea, delegada del Ministerio de Educación, ante el CES.  |
| Axel Didriksson – consejero de Investigación                    | Didriksson, de nacionalidad mexicana. Es Doctor en Economía – UNAM y catedrático de la misma institución. Previo a la UNAE, fue asesor de René Ramírez, en la Senescyt (2011-2012). Llegó a la UNAE por recomendación de Augusto Espinoza, ex ministro de Educación.  |
| Joaquín Prats – consejero de Internacionalización universitaria | Prats, de nacionalidad española. Es Doctor en Filosofía y Letras – Universidad de Barcelona y catedrático emérito de la misma institución. Fue consultor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Fue uno de los representantes, que presidieron la entrega del doctorado Honoris Causa, al ex presidente Rafael Correa en la Universidad de Barcelona. Llegó a la UNAE por recomendación de Pablo Cevallos, ex viceministro de Educación. |
| Helen Quinn – consejera Académica                               | Quinn, austriaca, naturalizada estadounidense. Es PhD. – Universidad de Stanford y catedrática de la misma  |

<sup>123</sup> Decreto Ejecutivo N. 576 del 02 de febrero del 2015

|   |  |
|---|--|
|   | institución. Previo a la UNAE, participó como capacitadora en Yachay Tech. Llegó a la UNAE por recomendación de Guillaume Long, ex ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.  |
| Sebastián Fernández de Córdova – secretario                             | Fernández de Córdova, de nacionalidad ecuatoriana. Es abogado por la Universidad de Cuenca. Previo a la UNAE, fue especialista en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, especialista en la Superintendencia de Bancos y Seguros, director de Asesoría Jurídica, y, y coordinador zonal 6 de la Senescyt. |
| Ministro de Educación o su delegado permanente – consejero de Educación | Varios actores   |

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

### **3.4. La evaluación y desaparición de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües**

#### **3.4.1. El Diagnóstico del CES sobre los Institutos Superiores Pedagógicos para mejorar la calidad educativa.**

En la medida que se venía discutiendo la reestructuración de la formación inicial docente se implementaron varios procesos con el fin evaluar las condiciones en que se encontraba la carrera docente. Con aquello, se apunta a cumplir el Mandato n. 14 de la Constituyente que tiene el fin de diagnosticar y evaluar el campo de la educación superior para depurar las problemáticas que inciden en la baja calidad educativa.<sup>124</sup> En el caso de las instituciones que forman docentes y como punto central de análisis los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües fueron evaluados en el 2009 por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador – CONEA.

---

<sup>124</sup> La sanción del Mandato n. 14, se impulsa desde el plano de reforma que vienen llevando los actores de la Revolución Ciudadana en diferentes campos de la acción pública, mediante las instituciones del Estado. Es decir, la reforma educativa no es apropiada por los sectores históricos de la universidad ecuatoriana. Es interesante destacar, que para fijar acuerdos que delimitaran el Mandato n. 14, se establecieron mesas de diálogo con diferentes actores de la educación superior en el denominado “Encuentro de Puenbo”. En el encuentro de Puenbo, mayo de 2008, se alcanzaron acuerdos firmados por el CONESUP, CONEA, FEUE y SENPLADES, con insumos para la Asamblea Constituyente (Minteguiaga 2010).

En esa línea, el CONEA presentó ante la Asamblea Nacional los informes sobre la situación académica y jurídica de los centros de la Educación Superior.<sup>125</sup> En el caso de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües se evaluaron mediante tres criterios: administración de docentes, administración de estudiantes y; gobierno y administración de recursos.<sup>126</sup> Para medir los indicadores de cada área se presentó una escala valorativa de cumplimiento descendente basado en la categorización de letras A, B y C (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009a).

Los criterios respondieron a los siguientes elementos:

- Categoría A: Aquellas instituciones que cumplen a cabalidad dos o tres áreas de trabajo.
- Categoría B: Aquellas instituciones que cumplen dos de las áreas de trabajo
- Categoría C: Aquellas instituciones que cumplen apenas con un área de trabajo.

Los resultados resolvieron que 28 Institutos Superiores Pedagógicos, de un total de 29, se encuentran en la categoría B. Solo el Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Shuar - Achuar, alcanzó la categoría A. Es oportuno precisar, que del total de Institutos Pedagógicos evaluados solo existe una institución privada, Instituto Pedagógico MACAC de Pichincha; y, dos instituciones cofinanciadas: Instituto Pedagógico José Félix Pintado de Morona Santiago e Instituto pedagógico Hermano Miguel de Napo. El resto de los Institutos Superiores Pedagógicos son de carácter público.

Resultados similares se encuentran en la formación de docentes a nivel de educación universitaria. De acuerdo al informe del CONEA el 64% de profesionales de la educación han sido formados por la universidad pública. Sin embargo, del mencionado porcentaje solamente el 16% de estudiantes que estudian docencia cursaron su formación en una universidad de categoría A. Para el 2011 el 75% de los graduados entre universidades e institutos superiores pedagógicos han tenido deficiencias en su formación en los ámbitos de investigación, planta docente, vinculación con la sociedad, prácticas pre profesionales, entre otros (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a).

---

<sup>125</sup> El CONESUP entrega a finales de julio de 2009 el informe sobre la situación académica y jurídica de universidades y escuelas politécnicas. Posteriormente en noviembre concluye la restante información sobre los Institutos Superiores. Por otro lado, el CONEA presenta su informe en noviembre de 2009 (Minteguiaga 2010).

<sup>126</sup> Para cada criterio se establecieron subcriterios. 1) Administración de docentes: dedicación, nivel académico y carrera docente. 2) Administración de estudiantes: soporte académico, currículo, acceso y graduados. 3) Gobierno y administración de recursos: gobierno, recursos financieros, plan estratégico, infraestructura y bienestar (El Comercio 2012).

En esa línea, es interesante destacar que se viene propiciando a partir de las evaluaciones, a razón de los reformistas, una reforma científica y técnica en las instituciones formadoras de docentes. Esto, en correspondencia al Plan de Gobierno del Movimiento País presentado en el 2007. La razón se posiciona en una reforma que apunta a la transformación de la sociedad, mediante la generación del conocimiento como motor de desarrollo, la denominada sociedad del conocimiento (Alianza País 2006). Por tanto, dentro de los puntos conflictivos de la evaluación que impiden alcanzar esta transformación, se encuentra el criterio de los formadores de docentes con límites en su preparación científica y pedagógica (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009a).

Este punto de la administración de los docentes, los evaluadores lo relacionan directamente con las evaluaciones estandarizadas que a la par se venían desarrollando a los docentes en ejercicio. A criterio de los reformistas cuando se introducen las pruebas para el ingreso al Magisterio Nacional, los postulantes de los Institutos Superiores Pedagógicos obtuvieron los puntos más bajos en contraposición al nivel universitario (Ross, Cevallos, y Bruns 2018).

En correspondencia, esto se desenlaza en los bajos resultados de los niveles educativos de los estudiantes de Educación Básica. Por ejemplo, en el 2006 en la aplicación del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE),<sup>127</sup> para la evaluación de aprendizajes, Ecuador se ubicó en el ranking por debajo del promedio regional (Ineval 2014; Restrepo y Stefos 2017). Rafael Rodríguez, ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero, comenta su experiencia:

Cuando vinieron a evaluar al Ecuador, sobre lengua y literatura, matemáticas, todas las asignaturas, perdimos el año, sí. Entonces quienes eran los culpables de esa época, el docente no cierto, nos tomaron así de esa manera [...] entonces esa fue otro de los causales para decir muy bien, los docentes que se están preparando en los institutos pedagógico, no tienen los estándares o niveles de calidad, lo que queremos es un cambio, queremos una nueva idea, queremos una nueva visión de formación de docentes en el Ecuador (Rafael Rodríguez, ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero de Azogues, entrevista vía Zoom, 09 de marzo de 2022).

---

<sup>127</sup> El SERCE fue organizado y coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, bajo la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. El objetivo del estudio es evaluar y comparar los aprendizajes alcanzados por los estudiantes de América Latina y el Caribe en las áreas de Lenguaje (Lectura y Escritura), Matemáticas y Ciencias Naturales (INEE 2009).



Esto, a nivel de la evaluación de la situación de los estudiantes determina que fue provocando un desencanto en los aspirantes a formarse en los Institutos Superiores Pedagógicos: “frente a la posibilidad de un título universitario, los estudiantes, [...] de estos institutos, terminan optando por una carrera universitaria que [...] les ofrece, en principio, posibilidades profesionales más amplias y mayor prestigio y reconocimiento social” (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009b, 20). Es sustancial destacar, que la profesión docente desde 1996 viene atravesando bajos niveles de postulantes, puesto que, a más del reconocimiento social se suman las bajas condiciones salariales. Por ejemplo, en el periodo de 1996 – 2000 se observa un decrecimiento anual de la matrícula en los Institutos Superiores Pedagógicos del 7,6 % (CONESUP y Ministerio de Educación y Cultura 2006).

A lo mencionado, se suma el problema de que la oferta de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües no se correspondía a la estructura de la Educación Básica. De acuerdo a los resultados evaluativos sobre el mercado ocupacional, en el país se vinieron implementando varias reformas y los Institutos Pedagógicos no se adecuaban a las metas operativas: “no han logrado todavía encontrar, en especial en la formación de docentes para la Ed. Básica” (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009a, 77).

En 1996 el Ministerio de Educación y Cultura con base a la concertación y el trabajo del Consejo Nacional de Educación aprobó el nuevo currículo para la educación básica.<sup>128</sup> Sin embargo, la formación inicial docente que responda a la aplicación curricular fue insuficiente. Esto concurre que la malla curricular de los Institutos Pedagógicos se encontró desactualizada. A razón de los evaluadores, existió una desconexión entre la teoría y la práctica en los tres años de formación. De igual manera, la ausencia de innovación e investigación pedagógica.

A esto se agrega, una escasa preparación para la educación intercultural bilingüe (Creamer 2010). Para Monserrat Creamer “los institutos pedagógicos tienen el gran reto de preparar docentes que atienden las necesidades de diferentes modalidades de escuelas rurales y urbanas, completas, unidocentes, pluridocentes, lo que implica una formación con un fuerte enfoque de interculturalidad” (El Comercio 2013). Esta dinámica se repite en los niveles de la

---

<sup>128</sup> Resolución 1443 (Registro Oficial 928, 18-IV-1996) Nuevo currículo para la educación básica ecuatoriana.

Educación Superior de tercer nivel bajo las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación:

El currículo de la Básica vigente no ha llegado al aula [...] En la actualidad las Facultades de Filosofía de diversas universidades del país y los Institutos pedagógicos han adoptado programas de formación para maestros de Educación Básica, sin disponer de un nuevo perfil de maestro (CONESUP y Ministerio de Educación y Cultura 2006, 24).

Esto se corrobora en los resultados de la evaluación del CONEA. Hasta el 2009 los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües ofertaron carreras enfocadas en la Educación Básica arrastrando mencionadas dificultades (ver tabla 3.4.). En tal sentido, se encontraban preparando a docentes para la Educación Básica de primero a séptimo grado. Sin embargo, con las nuevas reformas la Educación General Básica comprende 4 niveles: 1) preparatoria, corresponde a primer grado; 2) Básica elemental, corresponde a 2.º, 3.º y 4.º grados; 3) Básica Media, corresponde a 5.º, 6.º y 7; 4) Básica Superior, corresponde a 8.º, 9.º y 10.º (Asamblea Nacional 2011). Augusto Espinoza, ex ministro de educación:

estábamos conversando con ellos sobre los concursos que están convocando y una de las docentes nos decía, pero podrían ser mucho más específicos en las pruebas que nos van a tomar; yo le pedía que nos aclare lo que decía y cuando nos aclaraba decía lo que pasa es que a mí me formaron para el quinto y sexto de educación general básica y no estoy preparado para lo que se ve en octavo y noveno. Ahí damos cuenta de la absoluta incongruencia entre la formación que recibieron nuestros docentes actuales con lo que necesitamos para la implementación de los nuevos currículums que están en vigencia (Espinoza 2013).

**Tabla 3.4. Carreras de Educación Básica ofertada en los Institutos Superiores Pedagógicos**

| Carreras  | Institutos que ofertan |
|---|------------------------|
| Docencia en Computación                             | 1                      |
| Docencia en Educación Básica                        | 3                      |
| Docencia en Educación Básica Intercultural Bilingüe | 1                      |
| Docencia en Educación Primaria                      | 2                      |
| Docentes de Nivel Pre primaria                      | 1                      |
| Docentes de Nivel Básica                            | 2                      |

|   |   |
|---|---|
| Docentes de Nivel Inicial                   | 1 |
| Educación Básica                            | 8 |
| Educación Básica Intercultural Bilingüe     | 2 |
| Formación de profesores Primarios Bilingües | 1 |
| Profesor de Educación Básica                | 8 |
| Profesor de Educación Inicial               | 2 |
| Profesor de Educación Primaria              | 5 |

Elaborado por el autor con base en CONEA (2009).

Por otra parte, se destaca un desfase a nivel de condiciones infraestructurales de los institutos, por la creación incontrolada de extensiones que ha debilitado este campo de la educación (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009b). En la evaluación a nivel de gobierno y administración de recursos ninguno de los Institutos Superiores se encontraba dentro del cumplimiento satisfactorio. Dentro de la subcategoría, a nivel de recursos financieros todos los institutos no mantienen niveles que les permitan invertir en desarrollo. A consideración de Eduardo Fabara, las razones de la multiplicación de los Institutos Pedagógicos, responden a previos acuerdos políticos:

El número de instituciones iba creciendo progresivamente, por razones de carácter político, porque se pensaba por ejemplo que tener una institución de formación docente, en una provincia o en un cantón, era una clave digamos de mejor desarrollo, entonces todo mundo quería tener y eso hizo pues que se proliferara la cantidad de instituciones que formaban a los docentes, lo cual a su vez repercutió en la calidad, entonces esas eran situaciones anómalas que el gobierno [...] los gobiernos de turno, no supieron controlar a su debido tiempo (Eduardo Fabara, ex director general de educación del Ministerio de Educación y Cultura, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

En efecto de la evaluación, se demarcan recomendaciones generales para alcanzar la posterior acreditación. Para el Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Shuar – Achuar, que se ubicó en la categoría A, se delimita la aptitud para una posterior evaluación sobre el desempeño institucional basado en estándares internacionales. En cuanto a los Institutos Superiores Pedagógicos que se encuentran en la categoría B, se les recomienda desarrollar un proceso de mejoramiento basado en tres elementos: docentes, estudiantes y administración

(Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009a).

En el entramado de los docentes se hace hincapié en la necesidad de capacitación en el ámbito pedagógico y actualización científica. Así mismo, se recomienda fortalecer la carrera docente para integrar sistemas de ingresos, evaluación, remuneración, entre otras. Por otro lado, para el ámbito estudiantil se determina la pertinencia de la reestructuración de la organización del Año de Servicio Educativo Rural Obligatorio, ASERO. Así mismo, implementar programas de vinculación con la colectividad. En el plano administrativo se especifica mayor planificación mediante planes estratégicos (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador 2009a).

Es interesante destacar que, en el 2008, previo a la evaluación del CONEA la extinta Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional - DINAMEP trabajó en un nuevo programa curricular para los Institutos de formación docente. No obstante, para Leonardo Izurieta, ex director de la Formación Docente en el Ministerio de Educación, existieron divisiones dentro de los funcionarios de la DINAMEP que impidieron consolidar la propuesta de innovación para los Institutos Pedagógicos. En detrimento, para el director, se concentraron junto con los rectores de los Institutos pedagógicos la anexión de los Institutos Superiores Pedagógicos al Sistema de Educación Superior. En palabras del funcionario:

dedicaron todo su esfuerzo a integrarse a la Educación Superior (IES), y lo lograron pese a la oposición del director en funciones de la DINAMEP que preveía una pérdida de espacio de los mismos cuando tuvieran que relacionarse con la Universidad Nacional de Educación gerenciada por el Ministerio de Educación (Izurieta 2017, 37).

### **3.4.2. La fallida cruzada de la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos a la Universidad Nacional de Educación**

Como se resaltó, existe un precedente de homogeneización en la formación inicial docente con el fin de estructurar un proyecto que se acople a las necesidades de un nuevo paradigma de Estado y desarrollo. Hasta entonces y como se reseña brevemente en los acápites precedentes las evaluaciones determinaron que la carrera docente se encontró alejada de los cambios que se vinieron estructurando en el sistema educativo y sus instituciones cada vez perdieron trascendencia.

Por tanto, mientras se venía discutiendo el proyecto de la UNAE, a la vez se estructuraba un proyecto común que permita formar a los nuevos docentes del país en la cual se incluía

procesos de mejora de los Institutos Superiores Pedagógicos y renovación de lineamientos para las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación. Con aquello, se trata de aportar a la revalorización de la carrera docente cumpliendo con la política 7 del Plan Decenal de Educación del 2006.

Es oportuno precisar, que la UNAE se inserta en el escenario de la carrera docente como piedra angular de la reestructuración de la formación inicial y con miras a forjar un proyecto de Estado. A razón de las proyecciones, la UNAE será la encargada de formar docentes para la sociedad del conocimiento, dentro del proyecto de la “Economía Social del Conocimiento” (Álvarez, Didriksson, y Larrea 2016). Guillaume Long, subsecretario del Ministerio Coordinador de Talento Humano, expone:

La Universidad Nacional de Educación, con sede en Azogues, provincia de Cañar, llena otro importante vacío, esto es una oferta de calidad para la formación de los profesores de educación inicial, básica y bachillerato. Debemos mejorar mucho la calidad de nuestro sistema de educación si queremos llegar a la sociedad del conocimiento y eso pasa, por supuesto, por una infraestructura digna y con las últimas tecnologías que construye el Gobierno Nacional, pero también y, sobre todo, por la formación del docente del mañana (AN-13-15-391).

En ese sentido, entre los puntos más trascendentales y hasta la actualidad discutidos fue la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos a la Universidad Nacional de Educación. En el fondo se trata de garantizar una reforma que unifique criterios en la formación docente y que permita alcanzar los estándares de calidad educativa. Esto se predispone en la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, art. 139, “a fin de establecer integralidad entre el Sistema de Educación Superior y el sistema educativo nacional, los institutos superiores de pedagogía se articularán a la Universidad Nacional de Educación”. Así mismo, se contempla en el art. 2 de la Ley de Creación de la UNAE (2013), [...] “Los institutos superiores pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, en observancia a la Ley Orgánica de Educación Superior” (Asamblea Nacional 2013).

Dentro de este marco, para forjar el proyecto de la UNAE y mencionada articulación se inicia con el proceso denominado “monitoreo de la gestión académica de los Institutos Superiores Pedagógicos” en el 2010 por el Comité Gestor de la UNAE.<sup>129</sup> El objetivo central del

---

<sup>129</sup> El Comité Gestor del Proyecto de Creación de la UNAE se encuentra adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo del Ministerio de Educación. Tuvo el fin de generar los procesos de diseño académico y lo orgánico funcional de la UNAE. El Comité se encontró integrado por funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Profesional Docente y de la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica – VVOB (Comité Gestor del proyecto UNAE 2011).

monitoreo fue evaluar la calidad de la formación inicial para incidir en el desarrollo de la educación en el país y poder facilitar que los egresados de los institutos pedagógicos continúen con su formación académica y profesional (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a).

Monserrat Creamer, subsecretaria de Fundamentos Educativos (2012), en entrevista con Eduardo Fabara, resalta la necesidad de realizar el seguimiento como punto central para la agrupación de criterios en la creación de la UNAE: “para que la Universidad dé inicio a sus actividades académicas, se necesitaba realizar un diagnóstico de autoevaluación acerca de la situación de los ISPED, ya que estos estarán articulados a la Universidad, como lo dice la Ley” (Fabara 2013, 25).

El monitoreo de la gestión académica de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües consistió en una evaluación que se enfocó en tres áreas de interés o subprocesos: a) autoevaluación, b) acercamiento a los estudiantes en el Año de Servicio Educativo Rural Obligatorio- ASERO y c) visita a los egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos (Bilj 2012; Universidad Nacional de Educación 2015c). La propuesta del modelo de monitoreo se construyó en el año 2010 en conjunto con los representantes de 26 Institutos Superiores Pedagógicos e Intercultural Bilingües un año previo a la aplicación. Esto se da mediante la organización de comités de gestión en cada instituto para presentar indicadores de calidad, planes de trabajo, instrumentos, entre otros, a través de la alimentación de charlas de expertos nacionales y extranjeros (Ministerio de Educación del Ecuador 2010).<sup>130</sup>

En lo que respecta al subproceso de autoevaluación, se realizó una encuesta virtual a los docentes directivos y estudiantes de los Institutos (Bilj 2012).<sup>131</sup> Esta evaluación se enfocó en 4 ámbitos de la formación docente: desarrollo profesional e investigación, currículo, gestión de la enseñanza y liderazgo, se destaca que existen criterios divergentes entre los actores (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a).<sup>132</sup> Hay que recalcar que la metodología de autoevaluación consiste en preguntas sobre autoapreciación y procesos de coevaluación. Por ejemplo, en los directores: autoapreciación directiva y evaluación directiva a los docentes. En

---

<sup>130</sup> Chris Verstraete experto del Instituto Superior de Artevelde de Gante Bélgica fue un actor que guio las retroalimentaciones sobre el modelo de monitoreo de la gestión de calidad. (Ministerio de Educación 2010).

<sup>131</sup> Participaron un total de 1802 personas en 3604 encuestas (Bilj 2012).

<sup>132</sup> En este proceso estuvieron involucrados 56 directivos, 494 docentes y 1252 estudiantes.

los docentes: autoapreciación docente y evaluación a los directivos. Por último, los estudiantes: evaluación de estudiantes a docentes y a directivos.

Los resultados reflejan que desde el ámbito directivo el 45% coincide en que el trabajo de los docentes es apenas “regular” y para un 30% el trabajo debe mejorar.<sup>133</sup> Situación parecida se da en los resultados de docentes hacia directivos, en la cual el 48% dictamina que el trabajo director “debe mejorar”. En la evaluación estudiantil a directivos y docentes en su mayor porcentaje coinciden que se encuentran en la escala “buena”: 40,8% a directivos y 38,4% a docentes (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a).

La segunda fase o subproceso de acercamiento a los estudiantes en el Año de Servicio Educativo Rural Obligatorio – ASERO, tuvo por objetivo monitorear la incidencia de la formación docente en el desempeño áulico considerando a las prácticas como espacio formativo.<sup>134</sup> Esto se da en el marco de los estándares de calidad de desempeño docente. Se evaluó a 1782 estudiantes de Institutos Pedagógicos e Interculturales Bilingües.<sup>135</sup> Es importante precisar, que las prácticas se desarrollan en contextos rurales en instituciones de educación catalogadas como unidocentes y pluridocentes. El proceso de evaluación consistió en etnografía, observación de clase y entrevistas con los actores post observación (Ministerio de Educación del Ecuador 2011c).

Los principales resultados determinan que no existe un asesoramiento pertinente que nutra el trabajo de los practicantes. De ahí que, a nivel de planificación, se visualiza que los docentes se enfocan en el manejo disciplinario, más que en la comprensión del estudiantado. A su vez, en el desarrollo de la clase existe una discontinuidad por su énfasis en mantener la atención sobre la comprensión. En definitiva, los docentes egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües en términos formativos a pesar de tener una exigencia práctica por su año de servicios profesionales, se distan de los estándares de calidad que apunta el Ministerio de Educación.

---

<sup>133</sup> Las escalas de valoración se encuentran determinados por una escala métrica basada en un rango de puntaje y denominación que consiste: de 1 a 6,4 puntos “por mejorar”; de 6.5 a 7,4 puntos “regular”; de 7,5 a 9.4 puntos “buena”; y de 9,5 a 10 puntos “excelente (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a).

<sup>134</sup> Los estudiantes en la práctica preprofesional ASERO, adquieren un bono de \$150 dólares por sus servicios en territorio.

<sup>135</sup> La muestra se basó en los regímenes lectivos: 732 Costa, 950 Sierra – Amazonía y 100 Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a).

La tercera fase tuvo por objetivo evaluar a los docentes noveles egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos.<sup>136</sup> Este proceso se desarrolló mediante 72 observaciones de clases y posteriormente, entrevistas a los docentes. Dentro de los principales resultados se establece que existe una sobre importancia por la planificación de clase. En consecuencia, se lo aborda como una serie de pasos que carecen de contenido. Esto confluye en que los docentes se apeguen a un modelo burocratizado y tecnocrático (Creamer 2010). Además, se resalta mediante las entrevistas que los docentes no están preparados para manejar la diversidad de los estudiantes. Por otra parte, no existe un seguimiento a los graduados y apoyo para el desarrollo profesional (Bilj 2012).

En el proceso de evaluación se contó con el apoyo financiero y participación en la asesoría internacional de varias instituciones como: VVOB (Bélgica), UNESCO, Universidad Pedagógica de México y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>137</sup> Además, de actores como Chris Verstraete experto del Instituto Superior de Artevelde de Gante Bélgica, Roger Standaert ex director de Currículo del Ministerio de Educación en Flandes y Paula Pogré de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) de Argentina. La participación de estos actores se debe a su experiencia en procesos de formación inicial docente en diferentes países.

A partir de los resultados del monitoreo se establecieron rutas para apoyar el mejoramiento académico e institucional de los Institutos Superiores Pedagógicos, con el fin de la posterior articulación a la Universidad Nacional de Educación. De hecho, varios representantes de los Institutos Superiores, con funcionarios del Ejecutivo, realizaron viajes a diferentes países que cuentan con la figura de los Institutos Pedagógicos para recabar experiencias. Franklin Castillo, manifiesta:

viajamos a observar cómo funciona el instituto superior pedagógico en Bogotá [...] viajamos a observar cómo funciona el instituto superior pedagógico en Bélgica [...], una delegación de pedagógicos del país y una delegación del ministerio de educación, inclusive representantes del gobierno, viajamos luego a conocer cómo funciona el instituto superior pedagógico de la ciudad de México y todos coincidíamos que ese era el mejor sistema que podíamos aplicar en

---

<sup>136</sup> Se denomina como docente novel al profesional recién graduado que imparte la docencia por primera vez en una institución educativa (Bozu 2009).

<sup>137</sup> Por la VVOB participaron Bart van der Bijl, Stijn Jansen y Norma Velasco; Diego Rendon por la UNESCO, Sylvia Ortega por la Universidad Pedagógica de México y Lea Vezub por parte del BID (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a).



el Ecuador, porque allí en México [...] hay una matriz que es la universidad pedagógica y habían como 40 institutos superiores como extensiones de la universidad pedagógica (Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

En esa línea, para cumplir con la base legal que demanda la LOES y LOEI, se determinó 3 posibles escenarios que permitan la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües a la UNAE. Es necesario precisar que en cualquiera de los escenarios la UNAE orienta y ofrece seguimiento acerca de los requerimientos de calidad en la formación docente (Ministerio de Educación del Ecuador 2011a). El primer escenario contempló que los Institutos Pedagógicos mantienen convenios con universidades públicas y privadas, con la coordinación académica de la UNAE. En consecuencia, se plantean los puntos positivos por la posibilidad de que los estudiantes de nivel tecnológico puedan obtener la licenciatura a través de convenios. Además, se recalca el estatus de independencia de los Institutos Pedagógicos. No obstante, a nivel de contras se delimita el riesgo de convenios no regulados y basados en baja calidad de formación, incluyendo la disminución de matrícula en estos centros de estudio.

El escenario 2 contempló a los Institutos Pedagógicos como sedes de las universidades públicas acreditadas en la categoría A. Con aquello, se garantiza que las universidades abastezcan la demanda en las diferentes zonas del país. Los docentes de los Institutos Pedagógicos podrán ser parte del personal académico de las universidades. Por la parte en el nivel de contras, se afirma que se pierde la naturaleza e independencia de los Institutos Pedagógicos. Además, que no se podrá garantizar coordinación efectiva y la reubicación de docentes y autoridades.

El escenario 3 contempló que los Institutos Pedagógicos sean sedes de la Universidad Nacional de Educación. Las discusiones sobre este escenario determinan como favorable la multiplicación del enfoque y modelo innovador que se gestó en la UNAE y que se esparza en varias regiones del país. Con aquello, se alinea la formación de los docentes bajo el marco de las necesidades del Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, las contras de este escenario recalcan que la UNAE solo podrá coordinar los programas académicos con las sedes a partir de tres años y por fases. Así mismo, que la universidad no cumpliría con su fin de generar un modelo pedagógico innovador para centrarse en la articulación de los institutos. Además, existe el riesgo de disminuir en calidad de formación docente vs cantidad de cobertura (Ministerio de Educación del Ecuador 2011b).

Sin duda, el escenario 3 fue el que más se proyectó en la discusión de los reformistas y el que se impuso en la coyuntura pública. De hecho, existió mutuo acuerdo entre los representantes de los Institutos Superiores Pedagógicos, representantes de la Unión Nacional de Educadores y algunos sectores dentro del Ministerio de Educación sobre esta posibilidad. De ahí que, se establecieron condiciones en la cual, a partir de una nueva evaluación con el naciente Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, los Institutos Superiores Pedagógicos con mejor puntaje se convertirían en sedes de la UNAE.

La justificación se enmarca en que no existen los recursos suficientes para transformar al total de Institutos Superiores en sedes de la UNAE. Además, varios de los Institutos no cumplirían con los parámetros de la nueva evaluación. Sin embargo, mientras se venían discutiendo estas alternativas, otros sectores del Ministerio de Educación, también barajaban las opciones para abolir a los Institutos Pedagógicos. Por ejemplo, en varios borradores se establecen como fortalezas la eliminación de los Institutos Pedagógicos por la tendencia internacional y nacional de exigir licenciaturas. Así mismo, por el uso de infraestructura y personal docente que el Ministerio de Educación puede recobrar (Creamer 2010).

### **3.4.3. Supresión de los Institutos Superiores Pedagógicos y la supervivencia de los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües.**

Partiendo de los posibles escenarios de articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos e Intercultural Bilingües, se empieza a trazar una nueva evaluación y la trayectoria de reforma adquiere un sentido de justificación de una posible eliminación de los Institutos Superiores Pedagógicos.<sup>138</sup> Como se revisó, en primera instancia se pretendía generar procesos de articulación para garantizar la continuidad de los Institutos. Sin embargo, los reformistas plantean una reestructuración en la formación inicial docente, como punto de actualización de calidad, en detrimento de una institución deslegitimada y desactualizada. Es interesante destacar que los cambios institucionales tienen mayor probabilidad de ingreso en campos que se encuentran en proceso de desintegración o en este caso de deslegitimación (Fugstein 1991).

Para ello, el CEAACES en el 2010, a razón de la renovada Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) delimita una nueva evaluación de acreditación para todo el sistema de

---

<sup>138</sup> Los problemas públicos son frutos de una construcción y de una categorización (framing), se vuelven problemas políticos en algunos casos, en función de los procesos de toma de decisión (Lascoumes y Le Galés 2014).

Educación Superior.<sup>139</sup> En cuanto a la evaluación específica de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales, en el 2012, el CEAACES expide el reglamento de evaluación externa.<sup>140</sup> Los ámbitos de evaluación contemplan dos aristas: A) evaluación institucional y B) evaluación sobre los resultados de aprendizaje en los estudiantes - Rda (CEAACES 2014a).<sup>141</sup>

Para José Figueroa, presidente (e) del CEAACEES, en la evaluación a los estudiantes de los Institutos Pedagógicos en el 2013 manifestó que la evaluación corresponde a la estructuración de políticas públicas para la gestación de la UNAE y su posible articulación:

El objetivo de esta evaluación es crear políticas públicas interinstitucionales para que en un futuro los institutos que completen de forma positiva su evaluación puedan funcionar como extensiones de la UNAE. Nadie va a perjudicarse en caso de que un instituto cierre porque estarán diseñadas políticas claras de incorporación de docentes, de residencia y de becas a la UNAE (El Telégrafo 2013).

Es importante señalar, que mientras se trazó la ruta de evaluación, se establecieron filtros para el ingreso a los estudiantes que postulan a las carreras docentes. Los estudiantes que aspiren a optar por una carrera de las ciencias de la salud y formación docente, deben de alcanzar un puntaje mínimo de 800 puntos en el examen Nacional para la Educación Superior (ENES).<sup>142</sup> Esto se generó con el fin de priorizar estas áreas por encontrarse dentro de las carreras de interés público que permitan el cambio de la matriz productiva (Senescyt 2013a).

Para Raúl Abad, ex asambleísta nacional:

el aspirante bachiller tiene que sacar ochocientos puntos sobre mil, porque estamos hablando de la calidad de la educación. No podemos decir, como en otras facultades, que tiene que sacar seiscientos, hoy se está pidiendo ochocientos para educación y para salud. Entonces vean la visión del presidente de la República que quiere mejorar la calidad y no esperar, con todo el

---

<sup>139</sup> Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010. El proceso dictamina que se realizará a todas las instituciones, incluidas las evaluadas y acreditadas por el extinto CONEA.

<sup>140</sup> Resolución N. 001-016-CEAACES-2012, del 04 de enero de 2012, expide el Reglamento del proceso de Evaluación Externa de los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües del Ecuador.

<sup>141</sup> Las evaluaciones a los estudiantes contaron con 121 reactivos. Los 120 fueron exámenes estandarizados con cuatro opciones de respuesta. El último consistió en elaborar un ensayo sobre un tema de dominio público. Cabe aclarar, que estos instrumentos fueron definidos mediante las mallas y syllabus de los institutos. La aplicación fue realizada el 19 de mayo de 2013 a 2103 estudiantes (CEAACES 2013).

<sup>142</sup> Se establece un puntaje de postulación igual o superior a los 800 puntos para todas las carreras que se encuentren catalogadas dentro del área de la formación docente. Los estudiantes que obtengan un rango de puntuación entre los 700 y 799 puntos, podrán postularse condicionalmente en el área de la formación docente hasta aprobar el curso de nivelación y rendir nuevamente el examen nacional para la educación superior y obtener el puntaje mínimo (Senescyt 2014).

respeto que se merecen las facultades de Filosofía y Pedagogía, hacer el nido de politiqueros (AN -13-15-396).

En lo mencionado, Rafael Correa lo corrobora:

Y, qué pena que la realidad de esos exámenes de ingreso, hasta ahora, sea bastante dura, sobre todo en el campo educativo. Pusimos mínimos (era sobre mil el examen) para determinadas carreras. Otro gobierno, si hacía esto, o algo parecido a esto, hubiera dicho: bueno, las carreras son ingeniería, medicina...); nosotros, pusimos ahí docencia, por lo fundamental que es para nosotros el papel del educador, y exigimos un puntaje de más de ochocientos puntos para entrar en la carrera docente. De cerca de 3.000 estudiantes que se presentaron al examen para seguir la carrera docente, solo veinticinco obtuvieron más de ochocientos puntos; y nos vamos a quedar con esos veinticinco, no vamos a permitir más mediocridad. Y tal vez lo más preocupante: los que peores notas sacaron, los que están en la cola de la muestra, querían seguir la carrera docente. Esto, nunca más (Correa 2012).

En consecuencia, de esta disposición los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües presentaron una debacle a nivel de admisión de nuevos estudiantes. Para Franklin Castillo, presidente de la Federación de Instituciones Pedagógicas, en la primera edición del examen nacional (2012), solo cinco personas lograron entrar a primer nivel, para la segunda edición hubo 17 aspirantes a nivel nacional. Además, en varias Facultades de Ciencias de la Educación no pudieron completar los cupos que permiten ofertar la carrera (La Hora 2013a).

Por otra parte, en el momento de presentación de los resultados sobre la evaluación institucional de los Institutos Superiores Pedagógicos, para el CEAACES ninguno cumple con el mínimo de aprobación que permita la acreditación. Los únicos institutos que alcanzan la fase de acreditación y delimitaciones para el mejoramiento son los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües. De ahí que, mediante la Resolución No 161 de 2014, se demarca a los Institutos el cierre de sus operaciones institucionales y formativas (CEAACES 2014c). También, se establecen los parámetros para graduar a los estudiantes que se encuentran matriculados en los centros educativos.

Esta decisión causó conflictividad entre los regentes de los Institutos Superiores Pedagógicos, puesto que, en primera instancia se preveía la articulación de las instituciones a la UNAE. De hecho, desde los primeros esbozos del proyecto de la Universidad Pedagógica en el 2005 y posteriormente la UNAE se visibilizó la incorporación de los Institutos en el nuevo sistema de formación inicial docente. Esto lo corrobora el asambleísta Iván Rodríguez que impulsó la inserción de la creación de la futura UNAE en la Constitución del 2008: “se plantea la

universidad, con el fin que sea la verdadera formadora de los docentes y que en cada provincia haya una facultad que responda a la matriz de la universidad pedagógica” (Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

Dentro de varios equipos de los reformistas se encontró posiciones a favor de los Institutos Superiores Pedagógicos. Por ejemplo, Rosa Hurtado primera gerenta del proyecto UNAE, comenta que se buscó elementos que permitan sobrevivir a los Institutos:

yo recibí la información levantada [...] entonces mi intervención ahí fue buscar una persona que hiciera la lectura, la interpretación, el análisis, de todos esos datos [...] y le soy sincera, no fue fácil, [...] mi idea fue más bien buscar a alguien que tuviera una visión más a favor de los ISPETS, para poder hacer una lectura que no sea de hecho desde el inicio en contra de los ISPETS, porque sí había una idea de los ISPETS, de que lo que se quería era cerrar, que lo que se estaba trabajando en contra y le soy sincera, dentro del Ministerio si habían voces en ese sentido y habían otras en el otro sentido (Rosa Hurtado, ex gerente del proyecto de creación de la UNAE, entrevista vía Zoom, 23 de marzo de 2022).

Así también, el propio CEAACES cuando se empezó a trabajar la metodología de la evaluación de los Institutos recalcan el desafío que permita a los Institutos en articulación a la UNAE incorporarse al Sistema de Educación Superior,<sup>143</sup> “la evaluación de los institutos proponía dar un giro en su historia en incorporarlos de manera definitiva en el Sistema de Educación Superior del país, a través de la creación de la Universidad Nacional de Educación” (CEAACES 2013, 57). De hecho, para actores de los Institutos Superiores Pedagógicos existieron ofrecimientos de articulación desde la Función Ejecutiva. Franklin Castillo, manifiesta:

En varias reuniones que tuvimos con el ministro de educación y también con el propio presidente Rafael Correa en la ciudad del Tena y nos decían que hoy vamos a calificar a los pedagógicos que van a quedar [...] ¿qué porcentaje van a quedar señor presidente?, la mayoría yo aspiro que quede como extensión de la universidad pedagógica (Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

Sin duda, ninguna de las proyecciones con respecto a los Institutos Superiores Pedagógicos se realizó. De ahí que, se juzga el proceso de evaluación, como punto previamente delimitado

---

<sup>143</sup> Existe un marco ambiguo que enmarca a los Institutos Superiores Pedagógicos bajo instancias administrativas por el Ministerio de Educación y que responden en lo académico al Consejo Nacional de Educación Superior.

por los reformistas para eliminarlos del sistema de formación docente. Para Mariana Pallasco, ex presidenta de la UNE, menciona “tuvimos la desaparición, y el cierre de su gran cantidad de institutos pedagógicos, desde el gobierno en ese entonces, no se entendió la necesidad de fortalecer, si no que dar la orden de cierre”. En esto concuerda, Francisco Mendoza, evaluador del CEAACES, señala:

se les dio con toda la fuerza de la ley y los extinguieron, porque fue una evaluación de depuración [...] no se aplicó la misma medida para Institutos Técnicos Tecnológicos que siguen graduando tecnólogos que en su vida han tocado una pila. Entonces, son las incoherencias que tuvo el proceso de evaluación y que fue muy drástico sobre todo con los pedagógicos (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

De hecho, para los actores de los institutos, se determina que la evaluación fue alejada de la realidad de las instituciones por asignar criterios similares a la educación universitaria. Para Rafael Rodríguez, ex director del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero:

cuando vino la evaluación se pusieron los mismos indicadores para las universidades poniendo el mismo nivel de las universidades [...] ahí es donde que prácticamente, recuerdo en esa época el ministro Augusto Espinoza, que se hizo ya evaluaciones y los evaluadores eran docentes de las universidades del país y no vamos a comparar un instituto pedagógico con una universidad (Rafael Rodríguez, ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero de Azogues, entrevista vía Zoom, 09 de marzo de 2022).

Para minimizar la tensión de la eliminación de los Institutos Superiores Pedagógicos, los reformistas usaron el mecanismo de la jubilación. Por tanto, la mayoría de docentes de los Institutos fueron apartados. Así también, la infraestructura fue absorbida por el Ministerio de Educación. Un gran porcentaje de Institutos Superiores Pedagógicos se convirtieron en unidades educativas. Este proceso tuvo eco en la plenaria para la aprobación de la UNAE en la Asamblea Nacional. Por ejemplo, la asambleísta Lourdes Tibán, cuestionó el proceso de articulación de los Institutos Pedagógicos a la UNAE si en la misma coyuntura se los estaba eliminando:

Señor presidente de la Comisión yo había pedido y había hecho eco del pedido de la provincia de Cotopaxi, de que no se mate de un tiro a los institutos pedagógicos en el Ecuador, uno de ellos, en Pujilí, mi provincia, el cantón a donde representamos, quiero referirme a una parte que han incorporado un inciso, que se ha incorporado para este segundo debate que dice: "Los institutos superiores pedagógicos se articularán académicamente a la UNAE". Sí me gustaría,

señor presidente, que se haga algo más específico, de qué manera los institutos pedagógicos se van a incorporar académicamente si en el caso de Pujilí y en el caso de Macas, que me están comentando, también los dos institutos que habían terminado, ya le transformaron en unidad educativa, cómo se van a articular académicamente, si ya no existe la figura de enseñanza superior en el área educativa (AN-13-15-409)

Por tanto, para actores de los Institutos Superiores Pedagógicos, el dictamen de la supresión de las Instituciones lo asumen que tuvo un direccionamiento político. Como se precisó en acápite anteriores la formación docente se encontró impregnada por la huella corporativa. En ese sentido, un punto para los reformistas fue acaparar desde el poder infraestructural nuevos espacios que convergen en su interés. Franklin Castillo, comenta una discusión con uno de los ministros de la Revolución Ciudadana:

el propio señor ministro de educación en una reunión en la que ya discutimos por última vez de manera que se puede decir medio racional como tiene que ser discutiendo ahí con fundamentos decía que lamentablemente los institutos superiores pedagógicos del Ecuador se han convertido en centros de formación política y entre ellos el MPD, entonces como Rafael Correa era cuestionado duramente por ese partido político [...] entonces claro él tomó esa decisión seguramente basado en ese criterio, no sé si fue una exageración del ex primer ministro pero ese fue el argumento que se dio (Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

El proceso de supresión de los Institutos Pedagógicos encontró resistencias en la que pujaron sus representantes. En una de sus acciones se congregaron en una marcha nacional en la ciudad de Quito con delegados de los Institutos Pedagógicos de todo el país. Las consignas se encuadran bajo la eliminación de la herencia histórica de las escuelas normales del liberalismo de Eloy Alfaro. Sin embargo, para los evaluadores su lucha se pujó desde la línea política, en detrimento de la académica. Mendoza, delimita:

Ellos fueron por la línea política y no por la línea técnica, porque si hubieran ido por la línea técnica hubiéramos tenido la posibilidad de generar planes de mejoras, acompañamientos [...] pero lamentablemente esto se tiñó mucho de política. Específicamente, en la política multipartidista, el MPD estaba frente, el MPD había hecho nicho en los institutos pedagógicos, entonces la mayoría de rectores, autoridades de los Institutos, eran militantes de este partido político que estaba en contraposición a la Revolución Ciudadana, y era la fuente de resistencia básicamente de muchos profesores, entre ellos pues la UNE también era parte de ese proceso, y ya te imaginas pues cómo se tiñó el tema de que UNE, MPD, trataron de defender a los

Institutos Pedagógicos, fue muy mal visto, así que no hubo ni siquiera mesas de negociación, simplemente resultados y contra resultados fin de la historia (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Para el 2016, todos los Institutos Superiores Pedagógicos finalizaron oficialmente sus funciones. No obstante, los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües fueron los únicos que mantuvieron su acreditación y hasta la actualidad siguen ofertando sus carreras educativas. La explicación puede determinarse que el gobierno prefirió evitar confrontaciones contra el movimiento indígena. Hasta ese entonces, la relación se encontraba debilitada después que el Ministerio de Educación asumió la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que regentaba la CONAIE. En ese sentido, Cinthia Chiriboga, ex subsecretaria Educación, afirma:

Les quitaron autonomía en el manejo de ese sistema de educación intercultural bilingüe [...] cuando yo decía que fue una movida política, no se querían echar al movimiento indígena, saliendo a protestar para que les vuelvan a abrir estos Institutos Pedagógicos. O sea, ya les habían quitado autonomía y encima que les quitan los institutos pedagógicos, lo quemaban a Correa vivo (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

En esto coincide Rafael Rodríguez: “fue una cuestión política, en esa época había un enlace fuerte entre la parte indígena y la parte del gobierno de esas épocas y prefirieron no tocarlos” (Rafael Rodríguez, ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero de Azogues, entrevista vía Zoom, 09 de marzo de 2022). Por su parte, Monserrat Creamer, ex ministra de Educación, delimita que los institutos interculturales a pesar de tener deficiencias formativas fueron rescatados de la evaluación por su presencia territorial:

cuando el CEAACES hizo la evaluación externa encontró que los resultados de los Institutos Pedagógicos eran muy deficientes [...] incluso en el manejo de la lengua en los Institutos Interculturales Bilingües, entonces en ese momento Senescyt tomó la decisión del cierre de los llamados Hispanos los ISPETS y dejó los cuatro que habían en Intercultural Bilingüe porque no había justamente ni sedes ni extensiones ni docentes en el área de la Amazonía sobre todo en Educación Intercultural Bilingüe y en los páramos en la Sierra (Monserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

En tal sentido, los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües no fueron eliminados del Sistema de Educación Superior y entraron en un proceso de repotenciación



bajo la Senescyt. En consecuencia, se trata de garantizar las necesidades educativas de los pueblos y nacionalidades indígenas (Benítez et al. 2016). Es oportuno enfatizar, que en la normativa y la reforma a la LOES del 2018 y LOEI 2021, se sigue contemplando el inciso de articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos a la UNAE.<sup>144</sup> Sin embargo, hasta la actualidad no se generan estos procesos.

Por último, en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) 2011 sobre el escalafón docente se delimita la profesionalización de la amplia diversificación de los tipos docentes: bachilleres y técnicos. Para el año 2015, según un estudio de la Red de Maestros en el sistema fiscal de educación existe un 14% de docentes con nivel tecnológico y un 13% es bachiller (El Comercio 2015). Por consiguiente, los docentes que se encuentren en el Magisterio Nacional, con nombramiento bajo un concurso de méritos y oposición y que no cuenten con título de licenciado en Ciencias de la Educación, o afines, tendrán que completar los estudios de tercer nivel.<sup>145</sup>

Para ello, se establece un plazo de 6 años, para la profesionalización con nombramiento provisional hasta efectuar lo dispuesto por la LOEI. Para Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación, estos cambios fueron necesarios para elevar la calidad educativa de la docencia en la educación primaria:

La evaluación de los ISPETS es espantosamente mala, igual que la de los conservatorios, entonces a los conservatorios hubo que hacerles ahí milagros para que la evaluación no sea tan mala porque se tenían que cerrar ahí todos esos conservatorios del país y eso hubiera sido un poco más complicado [...] a los ISPETS la idea era que se les unifique con la universidad y además que la educación [...] era que los profesores de los niños, tengan las carreras, por lo menos la licenciatura, no cierto porque era contra sentido y contra historia; en Finlandia, los profesores que mejores título tienen y que más ganan son los profesores de primaria, porque son los profesores que atienden a los niños chiquitos, en el momento más importante de la historia de la vida, no cierto, entonces el profesor que más gana en Finlandia, es el profesor de preescolar y de primaria, porque son los momentos en que el cerebro del niño es más flexible, más maleable y se necesita que tenga la mejor formación. Acá nosotros creamos universidades para especializar a los bachilleratos y dejamos unos institutos tecnológicos de no tan buen

---

<sup>144</sup> Ley Orgánica de Educación Intercultural 2021. Art. 76. De la Universidad Nacional de Educación: Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

<sup>145</sup> Décima Cuarta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe del 2011.

nivel para formar a los niños, entonces es totalmente al revés (Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 07 de marzo de 2022).

## **Conclusión**

Es interesante entrever el despliegue de los actores que reforman el Estado y en concreción el sistema de la educación en la era de la Revolución Ciudadana. Se parte de un retorno de las capacidades de rectoría del Estado, para impulsar un poder infraestructural (Mann 1993), en todo el territorio, y a su vez se delimita una renovación de las políticas públicas que permitan estructurar los cambios macroestatales del gobierno de la educación. En el Sistema Nacional de Educación, a más de limitar la participación de los gremios y delimitar políticas docentes, se trata de poner en órbita un nuevo sistema de formación que permita forjar un “nuevo docente”. En ese sentido, el objetivo es eliminar el rastro histórico y diseminado de los antiguos normales y reformas inconclusas de la formación inicial docente para acaparar la instrucción con una nueva institución: la Universidad Nacional de Educación.

La intención de supresión del rastro diseminado de los Normales e Institutos Superiores Pedagógicos tuvo el fin de unificar los criterios de formación docente y a la vez aportar a la mejora de la calidad educativa. A razón de los reformistas, estructurar un nuevo sistema de formación docente tiene relación directa para incrementar el nivel educativo de los estudiantes de las instituciones públicas. Sin embargo, existe otro criterio para su eliminación basado en una formación docente altamente corporativizada. Al tener una base de regencia de los centros de formación inicial docente dirigido por actores de la UNE – MPD, les permitió ganar una base de docentes con afinidad a la estructura organizacional. Por tanto, con el ascenso de la Revolución Ciudadana, basado en un modelo de gobierno estatal, se trata de ir reemplazando a este personal educativo.

En el caso de los Institutos Superiores Pedagógicos de la Educación Intercultural Bilingüe, por su base adherida al movimiento indígena, fue dificultosa llevar esta misma cruzada. La relación de los reformistas con el movimiento se encontraba fracturada a razón de la limitación en la regencia de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que fue cooptada por el Estado. Por tanto, suprimir a los Institutos Pedagógicos de la EIB era una maniobra peligrosa por las relaciones fracturadas. No obstante, si bien no se eliminan estas instituciones de formación de docentes de la EIB, el Estado genera un plan para fortalecer su estructura institucional con miras para la acreditación. En este plan estas instituciones amplían su oferta académica y la formación inicial docente es reemplazada por otras carreras. De ahí que, por medio de estos mecanismos restringieron la formación docente en estas instituciones.

Por último, se resalta la gestación de la UNAE como un proceso de confrontación en la cual el peso de la herencia institucional del sistema de formación inicial orienta la definición de sus objetivos. Como se precisó el proyecto de la universidad de formación docente parte de un reciclaje de viejas ideas que varios actores educativos vinieron fomentando. En consecuencia, en el ascenso de la Revolución Ciudadana, en línea con el proyecto de renovación institucional se logra una nueva apertura para pujar por este proyecto. Sin embargo, el definir y gestar una institución difiere de los elementos constitutivos – normativos, y se producen varios choques en el sentido organizacional dentro de los primeros idealizadores y los reformadores. Esto da cuenta de la dificultad de gestar una universidad dentro de un sistema instituido y cohabitado por varios actores públicos y privados.

#### **Capítulo 4. La UNAE como apoyo al Sistema Nacional de Educación**

La reestructuración de la formación inicial docente se concibe como piedra angular para las políticas educativas de la Revolución Ciudadana. Dentro de este conglomerado se trata de gestar un centro de formación de docentes que articule la visión de sociedad y metas de construcción estatal a largo plazo que se trazan en el Plan Nacional del Buen Vivir. Esta institución es la Universidad Nacional de Educación, que, si bien fue un centro de formación académica forjada en el rol de las ideas previamente al ciclo político del 2007, retoma con fuerza a partir de los nuevos postulados de la sociedad del buen vivir basada en el conocimiento.

Un punto trascendental en el ámbito programático de la UNAE, es que por medio de su modelo de educación se impacte a nivel micro en las instituciones de educación básica para mejorar los desfases estructurales de la educación ecuatoriana (Creamer 2010; Ministerio de Educación del Ecuador 2013a). Esto se lograría por medio de una red de universidades de excelencia, en la cual las Universidades Emblemáticas son el eje central que articula los nuevos postulados del conocimiento. En esa línea, si bien en un primer plano la UNAE adquiere varias competencias por las instituciones rectoras de la educación, sus metas se fueron limitando a razón de las reformas que se gestaron a nivel general de la educación superior y la carrera docente.

Por ejemplo, dentro de las proyecciones iniciales se tuvo como fin crear sedes de la UNAE a nivel territorial, bajo la articulación de los Institutos Superiores Pedagógicos. Sin embargo, este alcance no se lograría hasta la actualidad. Cabe agregar, que la UNAE no exime su presencia territorial, puesto que cuenta con varios centros de apoyo a nivel nacional. No obstante, la caracterización y función de estos centros coarta las opciones de formación inicial docente a nivel de pregrado, para apuntar al desarrollo profesional mediante programas de educación continua.

En ese sentido, el objetivo de este capítulo es presentar cómo la UNAE se proyectó en el núcleo de la reestructuración del Sistema Nacional de Educación y su realización efectiva. Dentro de las líneas de análisis, se trata de explorar los elementos que obstaculizan la sedimentación institucional dentro del entramado de un sistema altamente institucionalizado (educación superior) y con una convergencia de varios círculos de actores.

Este capítulo se encuentra organizado en tres secciones que plantean la proyección de la UNAE como soporte para el Sistema Nacional de Educación en el retorno del Estado. En la primera sección, se aborda a la UNAE como proyecto de recambio generacional para la formación de docentes alineados a la sociedad del Buen vivir basada en el conocimiento. En la segunda parte, se exponen las limitaciones en el intento de articular las carreras de formación inicial docente bajo el proyecto de la UNAE. Dentro de esta sección se explora la construcción del currículo genérico para las carreras de formación docente y su declive. La tercera sección, se concentra en exponer los límites del nuevo sistema de formación inicial docente y las deudas territoriales del Estado con respecto al programa de la UNAE y la profesionalización docente.

#### **4.1. La Universidad Nacional de Educación como articuladora de la política docente y educativa**

##### **4.1.1. La UNAE como apuesta a la transformación del Sistema Nacional de Educación**

Como se resaltó previamente el proyecto de la UNAE conjuga la unificación del Sistema de la Formación Inicial docente, hasta ese entonces diversificado con bajos índices de calidad académica. El fin trataba de legitimar una institución que unifique los criterios para la formación docente y genere un nuevo modelo pedagógico alineado a las necesidades del Estado y bajo los estándares de calidad gestados por la autoridad educativa. En el fondo la UNAE se encargaría de mejorar progresivamente la calidad de la educación bajo la integralidad del sistema educativo ecuatoriano. Esto es, incidir en la calidad de las instituciones que forman docentes y a la vez, en las instituciones educativas de la educación básica y el bachillerato mediante su enfoque pedagógico.

Las reformas de la Revolución Ciudadana se concentran en las políticas docentes, puesto que son entendidas como centro para la resolución de los problemas críticos del Sistema Nacional de Educación (UNESCO 2005). En palabras de Augusto Espinoza, ex ministro de Educación: “estamos convencidos de que, si no tenemos docentes de calidad, será insuficiente la educación en el país. Por eso la importancia de la Universidad Nacional de Educación (UNAE) como eje central de la red de capacitación de docentes” (Ministerio de Educación del Ecuador 2013b).

De hecho, la UNAE para los promotores de reforma es vista como la matriz de la formación de talento humano cualificado en la docencia que apunten a constituir una sociedad del conocimiento: “es una alegría y quizás no me equivoco al decir que esta universidad es la

universidad que permitirá estructuralmente el cambio de la sociedad ecuatoriana y entrar a la sociedad del conocimiento” (Ramírez 2012). Además, se concibe a la UNAE como elemento sustancial para el cambio de matriz productiva y distributiva con base a las necesidades educativas del país. Esto en línea, con la construcción a la par de la sociedad del Buen Vivir (Dávila 2019, 112).

Por ejemplo, en el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 se delimita la necesidad de implementar una reforma educativa de segunda generación orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública como condición necesaria para promover el desarrollo y la igualdad de oportunidades, y no simplemente para mejorar la calidad y productividad de la mano de obra:

Esto será posible en el mediano plazo si se inicia inmediatamente un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación superior, especialmente en el área de formación de maestros y profesores, a través de la creación de una escuela pedagógica de carácter público (SENPLADES 2009, 122).

Es oportuno precisar, que la UNAE se inscribe dentro un proyecto de Estado que impulsa fortalecer las matrices del cambio bajo el conocimiento, mediante la creación de cuatro Universidades Emblemáticas: Universidad de Investigación de Tecnología Experimental- YACHAY TECH, Universidad Regional Amazónica – IKIAM, Universidad de las Artes – UNIARTES y UNAE (ver gráfico 4.1.).

**Gráfico 4.1. Sociedad del Buen Vivir basada en el conocimiento**



*Fuente:* SENESCYT, presentación de Elizabeth Larrea, Subsecretaria de Educación Superior (2013).

Estas universidades se congregan para alcanzar un liderazgo en el sistema de educación superior con el fin de impulsar la economía social del conocimiento generando transformaciones económicas y sociales (Álvarez, Didriksson, y Larrea 2016). Guillaume Long, ex ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, expone:

Estas cuatro universidades marcan un hito en el fomento del conocimiento ecuatoriano y la formación del talento humano del Ecuador. Los expedientes universitarios entregados el día de hoy a la Asamblea Nacional son el fruto de un arduo trabajo de años por parte del Ministerio de Educación, del Ministerio de Cultura y Patrimonio, del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, de la Senescyt [...] señores asambleístas lean los con detenimiento, marcan una importante ruptura entre las universidades creadas a menudo sin cumplir con los más mínimos estándares de calidad por el viejo concepto, por el viejo Congreso de ayer y las universidades del mañana creadas con rigor y exigencia académica por esta nueva Asamblea Nacional, las cuatro nuevas universidades responden además a imperiosas necesidades de formación de talento humano y de investigación del país (Long 2013).

En tal sentido para apuntar a este nuevo proyecto de Estado y cambiar la herencia institucional en el ámbito de la formación docente, se generó conmociones “que reflejan una reconstitución de las reglas o modelos de nuevas estrategias organizacionales que socavan las reglas” (Fugstein 1991, 389). Con lo cual, se proyecta la necesidad de eliminar los rastros ya expuestos de pauperización formativa a nivel docente. Sin embargo, la gestación de una institución es el resultado de una serie de eventos de “actos de institución”. De ahí que, es necesario reconstruir la génesis olvidando las apariencias de lo natural y estático (Bourdieu 2002). Rafael Correa, manifiesta:

El lunes 26 de junio de 1972 es una fecha histórica para el país, llegó el primer barril de petróleo a nuestra Amazonía a Quito y así empezó el llamado el boom petrolero que transformó la sociedad y la economía ecuatoriana, pero el petróleo un recurso finito y todos sabemos que algún día terminará. El lunes 31 de marzo de 2014 con el inicio de clases en Yachay, Uni Artes y aquí en UNAE - Universidad Nacional de Educación empezó el boom del conocimiento que jamás terminará porque se basa en el único recurso infinito, la mente y el talento humano. Sólo a través del conocimiento lograremos un desarrollo sostenible y soberano que a nadie le quede duda UNAE es parte fundamental de nuestra segunda y definitiva independencia (Correa 2014).

En esa línea, la UNAE se construye mediante la herencia institucional de las instituciones formadoras de maestros para dar respuesta a la escuela ecuatoriana (Troya y Fraga 2019). De

ahí que, con base a las proyecciones y la necesidad de instituir un nuevo maestro para una la sociedad del Buen Vivir, a la UNAE se le encarga las siguientes metas hasta el 2025, como apoyo al Sistema Nacional de Educación:

Se reduzca en el 50% de la brecha entre el número de docentes necesarios para el funcionamiento eficiente del sistema educativo nacional en los niveles inicial, EGB y Bachillerato, y en las disciplinas señaladas por los respectivos currículos nacionales. Exista reducción progresiva del 50% de docentes en ejercicio que se ubican en el nivel insatisfactorio y regular en las pruebas de evaluación de conocimientos específicos, de habilidades pedagógicas y lingüísticas.

Se incremente el 50% de personas con conocimientos disciplinares, habilidades pedagógicas, lingüísticas que se ajustan a los estándares de calidad definidos para el ingreso al magisterio por la autoridad educativa nacional.

En colaboración con la Autoridad Educativa Nacional y las entidades reguladoras de la Educación Superior, se incida en el modelo pedagógico de al menos el 70% de las instituciones de educación superior (tecnológico, de tercer y cuarto nivel) que forman docentes y especialistas educativos en el Ecuador (Universidad Nacional de Educación 2015b).

Con aquello, se intenta como primer elemento cubrir el déficit aproximado de 70.000 nuevos docentes entre el año 2013-2025, en la cual la UNAE deberá cubrir el 50% (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a) (ver gráfico 4.2.).<sup>146</sup> Además, de la renovación de la planta docente que se encuentra laborando en el Magisterio Fiscal (Ministerio de Educación del Ecuador 2012d). A esto se suma, la formación a los especialistas del Sistema Nacional de Educación y las nuevas figuras profesionales del Ministerio de Educación: asesores, auditores y mentores, con base al nuevo modelo de gestión educativa (Ministerio de Educación 2012).<sup>147</sup> Freddy Álvarez, primer presidente – rector de la UNAE, refiere:

Augusto Espinosa, estaba de ministro cuando recién empezábamos y en una de las primeras conversaciones hablábamos y entendí algunas que me él dijo, podemos no estar de acuerdo, pero esta visión que ellos tenían ¿no? él dijo: a los maestros que están hay que mejorar ¿no? pero para hacer un nuevo proyecto tenemos que partir con gente nueva, con gente joven, ellos

---

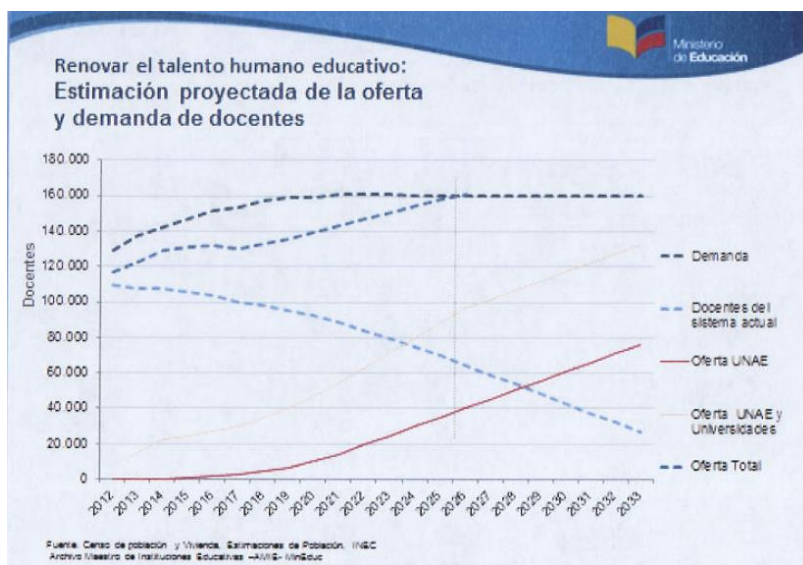
<sup>146</sup> En la etapa de análisis del proyecto se consideró la cantidad de docentes que requiere el sistema educativo con base a dos componentes. El primero es la proyección de la necesidad de docentes para los próximos 25 años. El segundo se enfoca a responder al Plan Nacional del Buen Vivir en términos de calidad y necesidades las necesidades sociales (León 2018).

<sup>147</sup> El proceso de formación se delimitó mediante la construcción de especializaciones solicitadas por el Ministerio de Educación para atender a “800 auditores, asesores y directores en el 2016” (Castellanos 2015, 76). De acuerdo al plan de gobierno la UNAE responde a “convertirse en el instrumento estratégico de mejoramiento de la formación de docentes y especialistas de educación que requiere el país” (Ministerio de Educación del Ecuador 2013c, 64).



son los que podrán transformar (Freddy Álvarez, ex rector de la UNAE, entrevista vía Zoom, 10 de marzo de 2022).

#### Gráfico 4.2. Estimación de la oferta y demanda de docentes



Fuente: Ministerio de Educación, proyecto UNAE (2013).

En ese sentido, la UNAE se proyectó como una institución que formaría diferentes profesionales de la educación. Además, de un laboratorio de investigación educativa que alimente al rediseño de las políticas educativas y toma de decisiones en el Sistema Nacional de Educación (León 2015). Para Dolores Pesántez, docente de la UNAE, comenta:

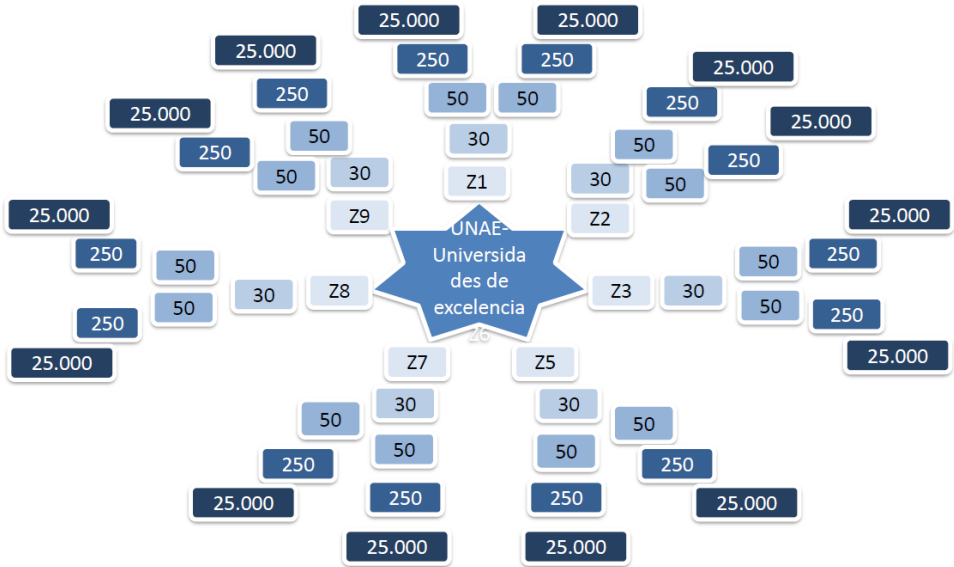
Nace la necesidad de la creación del observatorio y a partir de todos estos estudios se generen políticas públicas porque todo esto está creado desde escritorio. Entonces la UNAE pretendía eso, el observatorio tenía que aportar a generar políticas públicas, a generar un currículum educativo ecuatoriano pero que sea propio del Ecuador porque todo hasta ahora, el último, el último currículum sigue siendo un híbrido no. Entonces todo eso, a todos estos aspectos era apuntaba la UNAE, básicamente a todo, a la creación de política, el momento que creas política es más fácil o bueno sé que encamina mejor las cosas (Dolores Pesantez, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 11 de marzo de 2022).

En el ámbito de apoyo al Sistema Nacional de Educación, la UNAE contribuiría con un nuevo enfoque pedagógico que aporte al cuerpo de docentes del Magisterio que se encuentran laborando en las instituciones educativas públicas del país. Esto se basó en la definición de un modelo de prácticas pre profesionales, en la cual los estudiantes de la UNAE durante su formación apoyan en territorio a los docentes de las instituciones educativas y replican los

componentes educativos a modo de formación continua (ver gráfico 4.3.). <sup>148</sup> Para Monserrat Creamer, esto permitiría la multiplicación de zonas referentes que generan la integralidad del Sistema Educativo con la Educación Superior:

Las prácticas de la UNAE se dan con la combinación de teoría práctica e investigación. La UNAE que a su vez trabajaba por zonas con una referente de cada zona; tenías de las diferentes zonas y cada una de esas se ocupaba de treinta por ejemplo escuelas y podías multiplicar por el número de estudiantes, docentes y vas multiplicando la formación continua que estaba en el aula basados en la formación inicial en contextos reales y el docente universitario, que además de formar en el docente el aula apoya a la docente de la comunidad con investigación para resolver sus problemas (Monserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

**Gráfico 4.3. Impacto de formación docente con nuevo enfoque pedagógico en el sistema educativo**



*Fuente:* Monserrat Creamer, ex directora del proyecto UNAE (2012).

<sup>148</sup> El 40% del currículo de formación de estudiantes de la UNAE corresponde a las prácticas pre profesionales (Universidad Nacional de Educación 2016).

#### **4.1.2. Los terrenos porosos para una conflictiva articulación de las carreras de formación inicial docente**

Sin embargo, en el escenario educativo, se generaron controversias por las facultades que adquiere la Universidad, criticando su proyección en comparación a su oferta académica. Por ejemplo, la UNAE inicia sus actividades con 30 alumnos, en comparación de universidades de larga data que al año gradúan alrededor de 6000 estudiantes como la Facultad de Filosofía de la Universidad Central (Cevallos y Bramwell 2015; Paladines 2018). A razón de los críticos, la propuesta debía enfocarse en fortalecer a las universidades existentes y que se gestara una universidad pedagógica que se concentre a nivel de especializaciones y maestrías, con base a las debilidades del sistema educativo (Paladines 2018; Chiriboga 2022).

Para docentes de la Universidad Central del Ecuador, con las atribuciones que regenta la UNAE, el Estado tenía el fin de liquidar las facultades de Filosofía (Teleamazonas 2012). Sin embargo, los reformistas delimitaron que no se pretende eliminar a las facultades, más bien, que se encuentren en referencia a la formación de la UNAE. El objetivo apuntó a incidir en las Instituciones en el proceso educativo de la formación docente:

En colaboración con la autoridad educativa nacional y las entidades reguladoras de la educación superior, se incida en el modelo pedagógico de al menos el 70% de las instituciones de educación superior [...] que forman docentes y especialistas educativos en el Ecuador (León 2015, 53).

Esto lo corrobora, Augusto Espinoza, ex ministro de Educación, en la cual resalta el porcentaje que cubrirá la UNAE a nivel de docentes para el Sistema Nacional de Educación y la posible articulación a nivel de formación con las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación:

la oferta de graduados de la Universidad Nacional de Educación corresponderá aproximadamente al 50% de los graduados [...] entonces una de las cosas que debe quedar absolutamente claro es que la UNAE no reemplaza a las otras universidades ni a las otras facultades de filosofía y ciencias de la educación sino que complementa a esas universidades y complementa primero con la formación, con la satisfacción de una demanda que va a tener el sistema público, pero además de complementar pretende ser el referente en cuanto a calidad de tal manera que con el tiempo todas las facultades de Ciencias de la Educación, todas las facultades de Filosofía puedan trabajar con estándares comunes y esos estándares comunes sean estándares internacionales. Es decir, no podemos en el Ecuador conformarnos con niveles de mediocridad [...] Entonces la UNAE se convierte desde

su creación en el nodo central de la red de formación con calidad de los futuros docentes de Ecuador (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a).

El nodo central que se apuntó por medio de la UNAE fue la articulación académica con las Instituciones de Formación docente que se encuentren en categoría A, de acuerdo, a la evaluación del CEAACES.<sup>149</sup> El objetivo apuntaba a coordinar procesos para mejorar el Sistema Nacional de Educación y la formación inicial docente. No obstante, al limitar el rango de coordinación con pocas facultades acreditadas causó una ruptura hacia el proyecto de la UNAE. Para Francisco Mendoza el proceso de visibilización de la UNAE causó barreras que le impidieron consolidar sus objetivos:

Yo recuerdo una reunión de la comisión de educación, uno de los gestores de UNAE, se paró y dijo que iba a generar convenios, pero solamente con las universidades A y B, ¿sabes cuántas A y B había ese momento?, habían 8 universidades y de esas 8 universidades solo una tenía carreras de educación, ¿qué estabas articulando entonces?, qué estabas articulando si las otras 32 carreras de educación que existían en ese momento estaban en categorías C y D, [...] cuando lo que se pretendía era fortalecer las carreras de educación [...] entonces desde ahí comenzó el pilotaje UNAE, comenzó a tener debilidades, esta respuesta negativa fue inmediatamente la reacción de los rectores de no querer negociar con la UNAE (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

A lo mencionado se suma que, para la conformación de redes de educación con la UNAE, los docentes debían tener un grado académico de doctorado. Para la realidad nacional las universidades ecuatorianas no cumplían con los requisitos. Francisco Mendoza, considera:

Para formar parte de la red con la UNAE teníamos que todos tener doctorados. En mi facultad, por ejemplo, había 3 profesores con doctorado, los demás, los otros 72 no podíamos formar parte de la UNAE, de la red. Entonces comienzan a haber, algunos criterios un poco clasistas basados en la propia calidad que levantaron las barreras que hoy la UNAE no puede superar (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

---

<sup>149</sup> En términos, de Augusto Espinoza, “la estrategia de la UNAE será la de establecer convenios con las otras universidades públicas ecuatorianas fundamentalmente con las universidades ubicadas en la categoría A” (Espinoza 2013). Los convenios nacionales e internacionales lo realizaron con: “la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), Multiversidad de México, Fundación del Consorcio de Universidades Españolas, Universidad de Cuenca y la Asociación de Municipalidades de Finlandia” (Espinoza 2013).

En términos similares la captación del personal docente para la UNAE, se basó en un riguroso proceso de selección. Sin embargo, se criticaron los modos de preselección puesto que, existió una campaña internacional con énfasis en académicos de España. Para Miriam Aguirre, subsecretaria de Desarrollo Profesional Educativo de Ecuador, en una rueda de prensa convocada en la Universidad de Barcelona, afirmó que existen alrededor de 500 plazas disponibles: “lo único que necesitan es demostrar su experiencia, que los títulos estén reconocidos o legalizados, y sus deseos de ir allá” (El País 2013).

Para Mariana Pallasco, dirigente de la UNE, enfatiza que el plan de captación internacional desvaloriza la formación de profesores locales (El Universo 2013).<sup>150</sup> Sin embargo, el ex ministro Espinoza recalca que la selección responde a conformar una planta de docentes investigadores con alta experiencia:

Fundamental que integremos una planta docente de calidad, la UNAE pretende ser una universidad de investigación que ustedes conocen por la reglamentación [...] una universidad de investigación requiere integrar al menos del 70 por ciento de PhD [...] Es importante que lancemos concursos internacionales y nacionales [...] para atraer a los mejores investigadores y docentes [...] yo no sé eso de criterios coloniales porque parece que estarían hablando de universidad del siglo 18, 19. Se pretende hacer una crítica de este proceso indicando que deberíamos enfatizar en atracción solo de docentes ecuatorianos no importando su calidad, para nosotros el principio supremo para el funcionamiento de la UNAE es garantizar calidad [...] y además considerar que en la era del conocimiento precisamente el conocimiento es global [...] estamos convencidos de que en esta universidad deben existir docentes ecuatorianos con altísima formación, pero también haremos todo el esfuerzo para atraer docentes extranjeros de calidad (Espinoza 2013).

Hasta la fecha la UNAE lleva 7 años de existencia, sin embargo, es necesario recordar que la dependencia de la trayectoria define las opciones disponibles y orientan su selección (Fontaine 2015). Esto cobra significancia cuando se trata de la gestación de la UNAE teniendo en cuenta sus diferentes ejecutores. En una primera fase del proyecto se encontró bajo el MINEDUC como autor y ejecutor. Luego la responsabilidad fue transferida al

---

<sup>150</sup> La convocatoria para la planta docente de la UNAE recibió 10.131 postulaciones, de los cuales 122 candidatos se ajustaron al perfil requerido (Ministerio de Educación del Ecuador 2013c).

Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, MCCTH.<sup>151</sup> Por último, se entrega el proyecto a la UNAE.

Para Esteban León, ex director de planificación de la UNAE, estos cambios no han permitido generar un seguimiento adecuado del proyecto, y por tanto limita la evaluación de los resultados y avances. De hecho, en el proceso de transferencias de competencias, se han realizado entregas de información referente a la ejecución, pero existe la incertidumbre por parte de la UNAE de que en este intercambio de información se pueda haber perdido detalles importantes para el desarrollo del proyecto (León 2018).

En consecuencia, muchos de los proyectos programados bajo la coordinación de la UNAE fueron interrumpidos y la visión programada por los reformistas quedó restringida. En ese sentido, el papel estratégico de la UNAE ha ido perdiendo relevancia.<sup>152</sup> Monserrat Creamer, sobre la coordinación de la UNAE entre el Sistema Nacional de Educación y la Educación Superior, referente a las facultades que forman docentes, resalta:

la UNAE no alcanzó a cumplir ese papel, porque se demoró por todos los trámites a empezar a funcionar y antes de eso vino el rediseño de las carreras, el currículo genérico [...] en ese sentido no había innovación en la UNAE [...] así que las Facultades de Educación, estaban todas ya en un momento dado al mismo nivel de la UNAE [...] la UNAE de alguna manera se diluyó en el quehacer universitario igual que el resto, pero afortunadamente la generación de la UNAE como no fue tan bien acogida al principio, afortunadamente empujó, porque a veces la necesidad es la que empuja, empujó a las otras facultades de educación a también actualizarse [...] considero que la UNAE sí fue un motor, sí fue un motor de transformación [...] lo ha hecho bastante bien pero no era lo esperado inicial, tal como estaba proyectado (Monserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

#### **4.1.3. El Currículo Genérico de las carreras de Educación: entre la reacción y el disenso**

En línea con reestructurar y mejorar la calidad de la carrera y formación inicial docente, la Revolución Ciudadana, por medio de la Comisión Ocasional de Educación del Consejo de

---

<sup>151</sup> El proyecto de la UNAE fue transferido al Ministerio Coordinador de Talento Humano, bajo el Decreto Presidencial Nro. 21905 de junio de 2014.

<sup>152</sup> Hasta el 2015 se cumplió el 3,88 % de la planificación sobre el proyecto de la UNAE. Existió un desfase de planificación de alrededor de 4,5 años. Para el 2017 con la reorganización de objetivos, la UNAE cumple el 33,21% de la planificación (León 2018).

Educación Superior (CES),<sup>153</sup> desarrolló en el 2015, una propuesta denominada “Currículo Genérico para las carreras de Educación”. La Comisión Ocasional, tuvo como fin asegurar la “integralidad del sistema y la articulación interinstitucional de carreras y programas del área de educación” (CES 2015c). Es necesario agregar, que la carrera educativa, al ser definida cómo un área de interés público, mediante el CES, debe garantizar políticas públicas para la coordinación de los elementos curriculares de formación y prácticas preprofesionales (CES 2015a).

A razón de esta propuesta, se impulsa la construcción de una matriz cognitiva, mediante la cual los docentes tengan la capacidad de transformar los problemas del sistema educativo. Esto es, una implicación en la evolución del Sistema Nacional de Educación propuesta por la renovada política pública: “es una realidad que el cambio de la educación dependerá fundamentalmente de la gestión de su personal académico, ya que éste deberá ser el actor protagónico de las transformaciones” (CES 2015b, 13). Para Guillaume Long, ex ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano:

el reto mayor es asegurar la calidad de la enseñanza y esto pasa en gran medida por elevar el nivel de la docencia. Uno de los problemas más graves que enfrentamos es la desvalorización del trabajo docente, a menudo la última de una larga lista de opciones profesionales. ¡Aunque sea profesor no más! rezaba el dicho. Nuestro gobierno busca volver a dotar de prestigio a la docencia [...] pasa por elevar el nivel académico de las maestras y de los maestros, nuestras universidades deben asumir este reto y la nueva Universidad Nacional de Educación la que acaba de abrir sus puertas en Azogues tiene un rol fundamental que cumplir en este sentido (Long 2014).

El currículo genérico pretendía unificar criterios y elevar el nivel académico de la formación inicial docente, en detrimento de la fragmentada oferta profesional y deslegitimada carrera profesional: “la hiper diversificación de las carreras de educación produce una fragmentación del saber y el consecuente reduccionismo y debilitamiento epistemológico y metodológico de la formación profesional” (CES 2015b, 15) (ver gráfico 4.4.).<sup>154</sup> Con aquello, se pretendió erigir un modelo de nuevo docente: integral, inclusivo e intercultural para afrontar los retos de

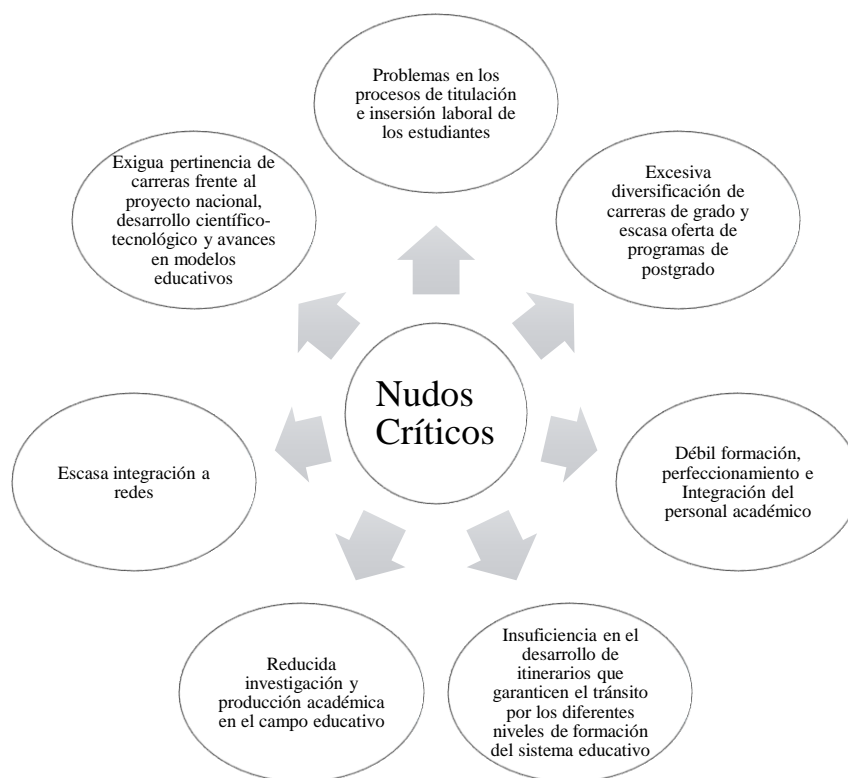
---

<sup>153</sup> La Comisión Ocasional de Educación del Consejo de Educación Superior (CES) tiene como objetivo “desarrollar políticas y estrategias de educación superior relacionadas con la integralidad del sistema y la articulación interinstitucional de carreras y programas del área de educación, para garantizar así la pertinencia, coherencia y calidad de los procesos de admisión, desarrollo curricular, producción y gestión del conocimiento” (CES 2015c).

<sup>154</sup> De acuerdo a los estudios del CES, hasta el 2013 148 titulación de grado referentes a la formación docente (CES 2015b).

la política pública y los lineamientos de un proyecto de Estado: sociedad del Buen Vivir, basada en bio conocimiento y la innovación social.

#### Gráfico 4.4. Problemas de la Educación Superior en el campo educativo



Elaboración propia a partir de Larrea (2015).

El Currículo Genérico, lo dirigió Elizabeth Larrea, como delegada del Ministerio de Educación ante el CES<sup>155</sup> y fue discutido bajo 10 talleres a nivel nacional con la participación de rectores y representantes de varias universidades públicas y privadas del país (CES 2015a).<sup>156</sup> Para Augusto Espinoza, ex ministro de Educación, la propuesta del currículo

<sup>155</sup> Elizabeth Larrea de Granados (1958 – 2018) fue Vicerrectora Académica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (2006- 2011). Además, desempeñó cargos como: subsecretaria de Formación, Técnica y Tecnológica de la Senescyt y Subsecretaría de Formación Académica y Profesional de la Senescyt. Fue representante del ministro de Educación ante el CES y presidente de la Comisión Ocasional de Educación, miembro del CES. Laboró además como Consultora Nacional de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, para la elaboración de los Reglamentos de la Ley Orgánica de Educación (Dialoguemos 2018)

<sup>156</sup> Las universidades participantes para el rediseño de las carreras de educación fueron: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Casa Grande, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Universidad Central del Ecuador, Universidad de Cuenca, Universidad de Guayaquil, Universidad de las Américas, Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE, Universidad de los Hemisferios, Universidad del Azuay, Universidad Estatal de Milagro, Universidad Estatal Península de Santa Elena, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Universidad Metropolitana del Ecuador, Universidad Nacional de Chimborazo, Universidad Nacional de Loja, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Regional Autónoma de los Andes, Universidad San Francisco de Quito,



genérico de las carreras de educación pretende homogeneizar los criterios de formación, para garantizar los perfiles requeridos del Sistema Nacional de Educación:

hay que generar consensos respecto a la formación de los maestros y creo que aquí la institución, el ente adecuado para impulsar esto consejos es del Consejo de Educación [...] como Estado somos los más mayores empleadores de maestros y si somos fieles al mandato constitucional, a los mandatos de la sociedad, fieles a nuestro Plan Nacional del Buen Vivir tenemos que garantizar que cambien los procesos de ingreso al magisterio, o responda a este gran programa a esta gran concepción; impulsaríamos [...] consensos sociales respecto a qué tipo de educación [...] se pretende como universidad es tener una red de universidades que puedan garantizar calidad donde se tenga una formación homogénea en base a los perfiles de los docentes que se van a necesitar en el sistema público (en CES 2014a).

Es interesante destacar, que el Currículo Genérico de Educación, fue construido con referencia al Modelo Pedagógico de la UNAE que se venía gestando meses atrás. Mendoza, afirma, que la meta era la articulación de las carreras de educación con base a la coordinación de la UNAE:

Muchas cosas que se hicieron para el modelo, para el modelo educativo de la UNAE, fueron el referente conceptual para el proceso, para el proceso que tuvo el país. Es decir, nosotros tratamos de que el modelo educativo genérico de educación, tuviera coherencia con el modelo educativo de la UNAE, porque acuérdate que uno de los propósitos de la UNAE era articular a las universidades. Entonces había que de alguna manera hacerle camino a la UNAE para que pudiéramos tener ese acceso más fácil (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

En tal sentido, este proceso estuvo organizado con el apoyo de un ex Prometeo del CES,<sup>157</sup> que posteriormente se convirtió en parte de la primera Comisión Gestora de la UNAE: Ángel Pérez Gómez.<sup>158</sup> Por tanto, existe varios elementos que comparten estos dos modelos:

---

Universidad San Gregorio de Portoviejo, Universidad Técnica de Ambato, Universidad Técnica de Babahoyo, Universidad Técnica de Cotopaxi, Universidad Técnica de Machala, Universidad Técnica de Manabí, Universidad Técnica del Norte, Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Tecnológica Equinoccial, Universidad de Especialidades Espíritu Santo (CES 2015b)

<sup>157</sup> El proyecto Prometeo consistió en atraer científicos y académicos extranjeros de alto nivel para que desarrollen investigación en Ecuador. La vinculación tenía como fin fortalecer el Sistema de Educación Superior y la Ciencia y Tecnología (Senescyt 2013b).

<sup>158</sup> Ángel Pérez Gómez, de nacionalidad española. Es doctor en Pedagogía – Universidad Complutense de Madrid y catedrático de la Universidad de Málaga. Previo a la UNAE, se desempeñó como Prometeo del

Ángel Pérez fue un académico que participó en el proceso de construcción del modelo educativo del país como asesor externo, como Prometeo. Su trabajo principalmente estuvo orientado en coordinar con nosotros los procesos de mejoramiento del currículo genérico de educación, pero dentro de esto, como este documento sirvió de base para el modelo UNAE o al revés, el modelo UNAE sirvió de base para el modelo genérico educación, entonces se atribuyeron aportes del profesor Ángel Pérez que, si fueron algunos aportes significativos, pero que nosotros resignificamos y contextualizamos al Ecuador (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Se resalta que el proceso de pensar un currículo homogéneo para las carreras de educación tenía un buen propósito. De hecho, sobresale que previo a la Revolución Ciudadana, estos procesos eran nulos: “eran épocas que, por primera vez, nos sentábamos varias facultades de educación a compartir nuestros currículos y lo hacían que, así como con recelo, cuando ya ahora es obviamente algo abierto y que así debería ser” (Montserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Sin embargo, los problemas de aplicación se fueron generando en su implementación, al considerarse como impositivos, en detrimento de la libertad de cátedra que pregona la Educación Superior. Para varios actores, uno de los problemas fundamentales fue su alta carga tecnocrática, desde una propuesta normativa, lo que dificulta su posterior interpretación:

Había resistencia de las universidades, había mucha resistencia porque consideraron impositiva [...] no se lo comprendía por los términos y demás, fue un poco elaborado ¿no?, quizás un poco tecnocrática la propuesta desde la normativa (Montserrat Creamer, ex ministra de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Liz con buenas intenciones dijo: “necesitamos, hacer un cambio fundamental en las carreras de educación” y crearon un currículum genérico que fue aprobado por el CES. Que tenía buenas ideas, pero que alguien común y corriente no entendía, porque estaba dicho en la manera más enredada que uno se puede imaginar (Cinthia Chiriboga, ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional Docente del Ministerio de Educación, entrevista vía Zoom, 16 de febrero de 2022).

Yo creo que el pensamiento de Elizabeth Larrea estuvo 20 años más adelante del tiempo en que se podía entender en este proceso. Entonces eso provocó que mucha gente que no entendía el lenguaje no pudiera ver la profundidad [...] entonces inclusive se le tildó en algunos casos de

---

Consejo de Educación Superior. Asesoró en la elaboración del Currículo Genérico de las Carreras de Educación del país.

ser muy fantasioso con lo que se pretendía [...] no se tuvo la capacidad suficiente para poder traducir la profundidad del pensamiento (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

Esto ocasionó que en el momento que las universidades empezaron a implementar en sus procesos de rediseño de las carreras, tuvieran disensos y no se lograra construir una base común de la formación inicial del docente como se proyectó. Para Liliana Arciniegas, docente de la Universidad del Azuay, comenta:

El problema es cuando ya todo eso se tuvo que plasmar en los documentos escritos, recuerdo que íbamos de los talleres a las universidades para compartir todos estos procesos de formación y esta información desde la cual se tendría que rediseñar la malla, ahí yo creo que ya aterrizamos en procesos disparejos. Yo creo que tradicionales. En algunas universidades hubo mucha oposición, no todos entendían lo que nos estaban pidiendo (Liliana Arciniegas, docente de la Universidad del Azuay, entrevista vía Zoom, 17 de marzo de 2022).

En esa línea, el proceso se desvirtuó y las universidades optaron por cumplir, sin mayor profundidad el nivel de reestructuración. Así mismo, el currículo genérico no pudo transformar las carreras educativas y mucho menos articular procesos comunes:

Perdón qué a lo mejor sea muy dura, pero lo importante era que todas las carreras tengan sus rediseños listos, el cómo lo hacían no importaba mucho [...] Entonces qué ha pasado en muchas universidades, que tienen una malla curricular rediseñaba, pero en la práctica están haciendo lo mismo que hacían antes [...] los profesores siguen generando sus propias prácticas de siempre (Liliana Arciniegas, docente de la Universidad del Azuay, entrevista vía Zoom, 17 de marzo de 2022).

No había punitivismo, no había, no era un acto de rebeldía no usar el Genérico de Educación, era un acuerdo, pero de alguna manera las universidades en su autonomía comenzaron a presentar cosas tan mal hechas que finalmente se tuvo que acordar que ya no se les pidiera o no se las forzara el hecho de que usaran el genérico, porque en vez de estar haciendo un bien al sistema educativo, la estábamos desbaratando (Francisco Mendoza, ex evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022).

En la actualidad, el currículo genérico no se encuentra vigente: “una de las cosas más dolorosas que pudo haber pasado, fue que el CES, sin conocimiento de la profundidad del documento simplemente dijera archiven eso y que no se siga usando” (Francisco Mendoza, ex

evaluador del Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES, entrevista vía Zoom, 21 de marzo de 2022). Esto realza la complejidad que implica reestructurar una institución que tiene un legado histórico amplio, además de la dificultad de homogeneizar la educación universitaria en el área educativa:

Las nuevas autoridades del país, como que desvirtuaron todo el proyecto que, en el periodo de Elizabeth Larrea, Rafael Correa, no se pudiera entender. Entonces cambiaba las autoridades del CES, Senescyt, CACES, como conoces, se pensó que se estaba logrando un montón, entonces esos procesos también políticos de desvirtuar todo lo que se hizo antes (Liliana Arciniegas, docente de la Universidad del Azuay, entrevista vía Zoom, 17 de marzo de 2022).

## **4.2. Las deudas en la presencia territorial de la Universidad Nacional de Educación**

### **4.2.1. Las promesas de extensión y una inconclusa articulación con los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües**

Como se mencionó en acápites precedentes la UNAE es concebida como una institución nuclear dentro del proyecto de Estado que pretendió transformar el Sistema Nacional de Educación. A razón de los reformistas, el cambio fundamental de la educación se encuentra directamente ligado a la gestión y formación del nuevo docente. Por tanto, la necesidad de la presencia territorial que abarque este nuevo enfoque de formar docentes fue delimitada mediante la proyección de sedes territoriales. Es importante precisar, que la matriz de la UNAE se encuentra en la provincia del Cañar.<sup>159</sup>

En primera instancia, para varios críticos establecer la Universidad en Cañar limita la concepción de Universidad matriz que articule la formación y presencia territorial. Por ejemplo, el ex asambleísta José Moncayo, resaltó que el territorio con el que colinda la UNAE es muy reducido, con baja presencia de instituciones educativas para el desarrollo las prácticas de los estudiantes y promocionó la potenciación de otros centros universitarios:

Ya hablando en la práctica académica, la formación necesita de la práctica, necesita de la relación entre la teoría y la práctica. La teoría le dará en la universidad y dónde van a realizar la práctica si la ciudad de Azogues y la ciudad de Cuenca que está cerca, no tienen los suficientes centros educativos para que nuestros futuros maestros se preparen en esta

---

<sup>159</sup> La UNAE, se asienta geográficamente en una parroquia rural de Azogues-Cañar a 25 minutos de la ciudad de Cuenca: “La ubicación de la matriz en Cañar es un reconocimiento a uno de los pueblos del país que, desde una injusta lógica centralista, ha sido relegado como periférico” (Portilla 2019, 33).

universidad, necesitan muchos espacios con diferentes tipos de educación [...] con los mil cien millones de dólares que este Gobierno pretende invertir en cuatro universidades, podríamos mejorar las cincuenta y siete existentes (AN-13-15-391)

Sin embargo, Byron Pacheco, ex asambleísta del Cañar responde sobre la importancia de gestación de la UNAE como universidad nacional:

Se ha dicho que posiblemente Azogues no tendría, no debería ser la sede de esa universidad y que no es necesario, porque las plazas de trabajo que se requieren son demasiadas para una ciudad o una provincia como la nuestra, si es que así lo entendí. Yo no comparto ese criterio y, muy por el contrario, lo rechazo. Los profesores que vayan a especializarse en este centro de estudio superior, no es que van a trabajar únicamente en nuestra provincia, van a trabajar en todo el país, en las plazas que se generen en todo el Ecuador (AN-13-15-391).

En ese sentido, en proyección se delimita a las sedes de la UNAE en referencia a las zonas de planificación definida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.<sup>160</sup> Augusto Espinoza, ex ministro de Educación, enfatiza que la UNAE tendría presencia en: Guayas, Pichincha, Cotopaxi, Orellana, El Oro, Santo Domingo. Sin embargo, en los casos de Guayas y Pichincha las sedes no serán situadas en las ciudades principales (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a). En el proyecto de la UNAE del 2015, se exime la zona de planificación 8 y 9 por pertenecer a Guayaquil y Quito, donde existe una alta presencia de universidades que forman docentes (Universidad Nacional de Educación 2015c).

De hecho, se planteó para la delimitación de las sedes seguir parámetros basados en la ubicación, tomando como referencia: lugares que de acuerdo al Archivo Maestro de Instrucciones Educativas – AMIE se observe bajos accesos a educación, lugares que de acuerdo con las evaluaciones Ser Maestro han obtenido resultados insatisfactorios, criterios de impacto en el desarrollo de la zona y ubicación de institutos técnicos y tecnológicos (Ministerio de Educación del Ecuador 2013a).

---

<sup>160</sup> El modelo de gestión se encuentra conformado por 9 zonas: Zona 1 (Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos), Zona 2 (Pichincha, excepto el cantón Quito, Napo y Orellana), Zona 3 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza), Zona 4 (Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas), Zona 5 (Santa Elena; Guayas excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán; Bolívar, Los Ríos y Galápagos), Zona 6 (Cañar, Azuay y Morona Santiago), Zona 7 (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe), Zona 8 (Guayaquil, Samborondón y Durán), Zona 9 (Distrito Metropolitano de Quito).

En este último punto, es interesante recapitular, puesto que, en primera instancia se tenía proyectado convertir a los Institutos Superiores Pedagógicos e Interculturales Bilingües mejor evaluados en sedes de la UNAE. Franklin Castillo, resalta:

Se suprimió a todos los pedagógicos y solamente quedaron quedamos con la universidad pedagógica en Cañar, inclusive era el lugar menos indicado porque nosotros habíamos propuesto la matriz este en Quito, la otra alternativa era en Latacunga y la tercera alternativa era en Pastaza, para que de alguna manera tenga un poco de centralización en la conexión con los demás pedagógicos (Franklin Castillo, ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador, entrevista vía Zoom, 21 de febrero de 2022).

Sin embargo, como se precisó, todos los Institutos Superiores Pedagógicos finalizaron oficialmente sus funciones. Además, los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües fueron los únicos que mantuvieron su acreditación y hasta la actualidad siguen ofertando carreras de nivel tecnológico y certificaciones profesionales avaladas por el Ministerio de Relaciones Laborales y la Senescyt, sin una articulación a la UNAE.<sup>161</sup> De hecho, estas instituciones ofrecen otros programas que distan de la formación inicial docente (ver tabla 4.1.).

**Tabla 4.1. Oferta actual de los Institutos Superiores Interculturales Bilingües**

| <b>Instituto Superiores Interculturales Bilingües</b>                            | <b>Carreras</b>   |
|--|---|
| Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Quilloac – Cañar            | Tecnología Superior en Desarrollo Infantil Integral y Tecnología Superior en Agroecología                       |
| Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Canelos – Pastaza           | Tecnología Superior en Desarrollo Infantil Integral   |
| Instituto Superior Pedagógico Intercultural Martha Bucaram de Roldós – Sucumbíos | Tecnología Superior en Desarrollo Infantil Integral, Tecnología Superior en Automatización e Instrumentación, y |

<sup>161</sup> Ley Orgánica de Educación Intercultural 2021. Art. 76. De la Universidad Nacional de Educación: Los institutos pedagógicos se articularán académicamente a la Universidad Nacional de Educación, tal como establece el artículo 163 de la Ley Orgánica de Educación Superior (Asamblea Nacional 2021).

|  |  |
|--|--|
|  | Tecnología Superior en Mediación y Monitoreo Ambiental |
| Instituto Superior Pedagógico Intercultural Jaime Roldós Aguilera – Chimborazo | Tecnología Superior en Desarrollo Infantil Integral    |

Elaborado por el autor a partir de SENESCYT (2022).

En esa línea, la articulación de la UNAE con los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües, que permitiría mayor presencia territorial sigue inconclusa. Para explicar este proceso pueden existir varios inconvenientes. Uno de ellos, el factor presupuestario, puesto que, una sede de acuerdo al Consejo de Educación Superior debe cumplir con: oferta académica inicial de carreras y programas, planta docente con al menos el 60% de dedicación a tiempo completo, nómina de equipo administrativo y de servicios, entre otros (CES 2014b). Para Freddy Álvarez, ex rector de la UNAE, menciona que varios ministros de Estado estuvieron interesados en la articulación, sin embargo, los recursos fue el limitante:

La articulación con los institutos hace parte de la transitoria de la Constitución y desde que yo llegué, me dijeron que la UNAE tiene que estar articulada, durante los cinco años ¿qué por qué no se dio? por una razón muy simple, porque para articular los institutos tú necesitas dinero [...] al final la articulación no sucede porque ningún ministro estuvo dispuesto a dar más dinero del que había dado (Freddy Álvarez, ex rector de la UNAE, entrevista vía Zoom, 10 de marzo de 2022).

Además, se recalca que el tema de la articulación, especialmente en el último ciclo político con el presidente Lenin Moreno, se trató de acelerar sin mayor prestación presupuestaria, remarcando el lema de la interculturalidad como posta política. Álvarez continua:

Si me iban a entregar a mí los institutos pedagógicos interculturales, pues yo se lo dije al ministro, a Fander le dije ¿cuánto dinero me van a dar? no, que no hay nada, porque allí había que contratar gente, arreglar lugares, comprar cosas. Era como hacer otra UNAE era imposible pensarlo así ¿no? pues por eso fracasó [...] En el último año tenía mucha presión sobre todo del ministro Luna [...] pero a ellos tampoco les interesaba [...] ellos quisieron era más un lenguaje político vamos a articular, pero eso bueno, cosas, así como por ganar adeptos y decir que el presidente estaba preocupado por la interculturalidad, pero nunca se hizo (Freddy Álvarez, ex rector de la UNAE, entrevista vía Zoom, 10 de marzo de 2022).

La inercia burocrática, factores presupuestarios y liderazgos locales impidieron concebir a la UNAE como un proyecto nacional. Además, se destaca que la articulación y proyección de sedes permitiría ordenar un sistema disperso de la formación inicial docente y en un macro el Sistema Nacional de Educación. Ponce, delimita que pudieron existir factores políticos, pero el fin técnico tuvo como centro mejorar el sistema de educación:

Se perdió la oportunidad de busca la forma de articular esos institutos. Entonces eso quedó pendiente, pero la idea era que se conviertan en sedes realmente. Y digo, la lógica detrás de eso como tantas cosas, no es que se hacía por malos, no es que era para lo que la gente dice que era para romper a la UNE o que era para robarle la educación a las comunidades indígenas [...] Puede ser que eso haya sido parcialmente [...] la lógica no era esa, no es que nadie pensó en hacer eso, sino que lógica era, hay que poner orden en este país si queremos tener un sistema educativo digno de este nombre, sistema y no un montón de instituciones cada cual que haga las cosa a su manera (Roberto Ponce, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

En el presente, la actual rectora de la UNAE, Rebeca Castellanos, afirma que existe una deuda con el país sobre los Institutos Superiores Pedagógicos: “la Universidad no está respondiendo a un mandato y una exigencia que se le hizo” (Rebeca Castellanos, rectora de la UNAE, entrevista, Azogues, 04 de abril de 2022). Recalca que en el 2022 se han reanudado los diálogos con los representantes de los Institutos Superiores Pedagógicos de la EIB. Sin embargo, la articulación se organizará con base a las necesidades de las propias instituciones. Es decir, la UNAE como apoyo ante las demandas de los Institutos Pedagógicos.<sup>162</sup>

Castellanos, da a conocer:

Nosotros estaríamos hablando en un primer momento de una articulación dependiendo de los intereses de ellos. [...] hemos logrado ya iniciar el trabajo[...] la articulación está dada en los términos de la capacitación de los profesores que tienen allí, de apoyo para el diseño de nuevas carreras. Ahora incluso con el cambio del Reglamento del Régimen académico, en el 2019, las carreras técnicas toman otro aire y hay carreras técnicas en el área de educación que pudieran salir, como es el área de Educación, como estimulación temprana, otras carreras que pudieran apoyarse y ahí es donde nosotros estamos comenzando el acercamiento [...] también nos pidieron apoyo en los procesos de investigación (Rebeca Castellanos, rectora de la UNAE, entrevista, Azogues, 04 de abril de 2022).

---

<sup>162</sup> La UNAE mantiene acuerdos de cooperación para innovación y desarrollo con el Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Quilloac (Senescyt 2019).



Por otra parte, a pesar de las nulas condiciones que han impedido consolidar el plan estratégico de la UNAE, no exime su presencia territorial. Actualmente la UNAE, cuenta con 08 centros de Apoyo, ubicados en: Francisco de Orellana, Lago Agrio, Macas, Puyo, Riobamba, San Vicente, Zamora y Tena.<sup>163</sup> Es importante precisar, que un Centro de Apoyo de acuerdo al CES son “unidades administrativas de soporte institucional para el desarrollo de procesos de aprendizaje en la modalidad a distancia” (CES 2019, 6).

#### **4.2.2. El peso político de la Revolución Ciudadana y los límites de la formación docente en la UNAE**

La presencia de la UNAE en territorio mediante la creación de los Centros de Apoyo también ha tenido sus barreras de consolidación. Esto sucede principalmente porque se relaciona a la UNAE con la línea política de la Revolución Ciudadana. Por ejemplo, el primer centro de Apoyo se levantó en Lago Agrio, provincia de Sucumbíos en el 2016. Sin embargo, en los acercamientos que la UNAE ofreció en este territorio se generaron mencionadas resistencias. Maribel Sarmiento, primera coordinadora de la UNAE – Amazonia, expone:

Ha sido bastante difícil el poder lograr y alcanzar lo que la UNAE en los diferentes territorios ha logrado y está logrando en primer lugar, porque el inicio de la UNAE inicia como un proyecto político que se identifica con la presidencia del economista Rafael Correa. Entonces, puede imaginarse esa resistencia al momento recién de que nos encontramos con instituciones que sus directivos, no tengan o no hayan tenido afín en este momento la ideología política. Entonces teníamos que implementar estrategias para lograr incursar, mostrar con trabajo y resultados en UNAE es diferente, que no demanda de un partido político, sino está constituida en la misma o nace en la misma Constitución de la República (Maribel sarmiento, ex coordinadora académica y administrativa de los Centros de Apoyo de la UNAE en la Amazonia y Manabí, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

Es interesante destacar que dentro de estos territorios se encuentra una alta presencia de docentes afiliados a la Unión Nacional de Educadores – UNE, que como se expuso en acápite anteriores, existen choques contra el proyecto educativo que propone la Revolución Ciudadana. De ahí que, los docentes de la UNAE fueron catalogados como afiliados al partido político gobiernista. Además, en ocasiones se trataba de neutralizar los procesos educativos

---

<sup>163</sup> Los centros de apoyo distan de la primera planificación de sedes de la UNAE. Fueron delimitados a partir del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, en la cual se establecen objetivos por medio de estudios de georreferenciación con base a las necesidades de la población y el acceso a la educación. Este proceso parte de un proceso macro que se debe presentar al CES para su aprobación (Juan Auquilla, ex director de las carreras a distancia de la UNAE, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

planificados. Esto explica Mario Madroño, ex coordinador y docente de la UNAE – Amazonia:

Demostraban gratitud porque nos movíamos a territorio a dar los cursos, pero mucha prevención también por la afiliación a la cuestión política [...] la UNAE mirada como algo casi que hegemónico no, entonces algunos profesores nos identificaban con una línea política de base, que éramos automáticamente correistas [...] siempre nos tocaba cómo hacer un pie de página de aclaración, porque había profesores por ejemplo en los cursos, ponerle un curso de 40 profesores, de 50; eran 30 de la UNE [...] había profesores que claramente iban a bloquear lo que implicaba dar la clase, entonces yo les decía trabajemos [...] receso y al final hacemos una socialización de todo el tema y ahí trabajamos el análisis de la cuestión política partidista; para transversalizarlo y poder darle un margen crítico mínimo, para que no solo hable gente que se notaba que estaban entrenados para bloquear procesos (Mario Madroño, ex coordinador académico y administrativo de la UNAE Amazonia, entrevista, Cuenca, 19 de marzo de 2022).

Esta dinámica de reacción ante del proyecto de la UNAE también se visibilizó en su centro matriz. Dentro del modelo de prácticas preprofesionales los estudiantes de la UNAE tienen que formarse directamente en contextos educativos reales. De ahí que, asisten durante sus 9 ciclos a las prácticas en las instituciones educativas. Esto provocó en un inicio varias fracturas con los docentes del Magisterio Nacional. Por un lado, la reacción ante el proyecto y la inserción de estudiantes a las Unidades Educativas. Dolores Pesantez, ex directora de prácticas pre profesionales de la UNAE, plantea:

A veces nos tocaba llegar a instituciones educativas anti correistas, rectores, incluso coordinadores zonales de ultra derecha. Entonces, la UNAE al ser un proyecto de la Revolución Ciudadana automáticamente estábamos ya con la etiqueta de correistas y se jugaba mucho el tema político. Entonces el primer rechazo era por ahí, ustedes son correistas, primer cuestionamiento [...] para qué hubo la creación de estas universidades si ya había las otras, por qué tenían que crear, por qué tuvieron que gastar tanta plata en tantas cosas cuando se podía mejorar lo que había. Entonces ese fue como un primer paso cuando yo llegaba a las comunidades, a los líderes comunitarios, era de poder entrar no como proyecto UNAE (Dolores Pesantez, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 11 de marzo de 2022).

Por otra parte, en la era de las evaluaciones estandarizadas, los docentes percibían a los estudiantes de la UNAE como observadores del Ministerio de Educación para evaluar su desempeño profesional:

la primera promoción de la UNAE realizó sus prácticas en las escuelas régimen Costa [...] el sector de Suscal, Jucal, Ducur y allí íbamos nosotros posicionándonos, íbamos haciéndole conocer a la universidad, que ya nos encontrábamos en funcionamiento y que veníamos también a aportar y transformar el sistema educativo ecuatoriano, ahí fue una experiencia interesante porque al principio nosotros tuvimos muchísima resistencia a que nos reciban en las escuelas porque los docentes se sentían sumamente amenazados, observados, cuestionados (Dolores Pesantez, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 11 de marzo de 2022).

Ahora bien, otro elemento que ha limitado la capacidad de acción en territorio son las atribuciones que implica tener un Centro de Apoyo. Como se mencionó estos centros son enfocados para procesos de modalidad a distancia. Los centros de apoyo de la UNAE, tienen el fin de la “implementación de programas y proyectos educativos para fortalecer el desarrollo profesional de los docentes en diferentes zonas del país” (Universidad Nacional de Educación 2018). Esto es, se enfocan en: nivelación, educación continua y programas de profesionalización.

Por ejemplo, en el 2017 se ofertaron cursos para docentes distribuidos en 28 paralelos bajo la coordinación del Centro de Apoyo de la Amazonia, en los territorios de: Sucumbíos, Orellana, Napo, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Pastaza y Putumayo (Madroño 2018). El objetivo de la formación continua parte de la responsabilidad de la UNAE para “actualizar y lograr cerrar las brechas de conocimiento en el campo pedagógico y didáctico en los contextos educativos de la Amazonía” (Rodríguez 2017, 81).

A pesar de la gran relevancia, los programas a distancia carecen de recursos, puesto que, no son financiados por el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico – FOPEDEUPO,<sup>164</sup> que se destina para la Educación Superior en el país. En ese sentido, los centros de Apoyo de la UNAE, cuando no cuenta con los recursos financieros se dedican exclusivamente a ofrecer formación continua. Además, de apoyar con los espacios infraestructurales para el uso de otras instituciones del sector. Para un docente de la UNAE, destaca que esta situación ha desgastado a la institución y las expectativas de los docentes en territorio:

No sé si las autoridades de la UNAE quieran cerrar por ejemplo el Centro de Apoyo de Manabí [...] tal vez la imagen que se va a vender de la UNAE es mucho más fuerte que es mantener. O sea, el peso político puede ser mucho más fuerte. Es decir, prefieren mantenerlo a

---

<sup>164</sup> Presupuesto destinado para la Educación Superior, a partir de las recaudaciones del Impuesto a la Renta y el impuesto al valor agregado (IVA).

cerrarlo y a vender ese mensaje simbólico; por que se va a proyectar es, la UNAE está desapareciendo de territorio, la UNAE se está volviendo una universidad de Azogues, [...] lidiar con eso tal vez sea mucho más catastrófico [...] la UNAE cuando llegó tenía un espacio muy grande de aceptación de los docentes, algunos que querían formarse etc., pero ese espacio ya lo perdió (docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 15 de marzo de 2022).

Es importante precisar que la infraestructura que utiliza la UNAE en territorio es bajo comodato, en préstamo con otras instituciones. Por ejemplo, la infraestructura del Centro de Apoyo en Manabí, ubicado en San Vicente, pertenece a la Universidad Estatal del Sur de Manabí – UNESUM. Este acuerdo se encuentra próximo a vencerse, con lo cual la UNAE tendrá que buscar otros espacios. En consecuencia, las autoridades de la UNAE, se proyectan a fortalecer los centros de apoyo y finalmente algunos convertirlos en sedes. Todo dependerá de las asignaciones presupuestarias. Por el momento se prevé la creación de la primera sede en Zamora Chinchipe. Rebeca Castellanos, ratifica:

Para poder crear una sede, hay unos requisitos en el CES y dentro de los requisitos está tener una infraestructura propia o en comodato por muchos años, también se requiere tener un personal allá, tener carreras aprobadas para esa sede, entonces es un proceso más complejo. Sin embargo, estuvimos en una visita a Zamora Chinchipe y tanto el gobernador como los directores distritales y el coordinador zonal del ministerio de allá de Zamora, nos ofrecieron un espacio, una escuela en Yantzaza. Yo mandé a la gente de infraestructura, hicieron el avalúo y claro necesita arreglos, pero la infraestructura en general está bien y ya hicimos el proyecto, ya lo entregamos, estamos esperando que nos den en donación esa escuela y esa sería la primera sede de la universidad [...] Yo no puedo crear 5 sedes ahorita, porque con qué presupuesto, el presupuesto que tenemos ahorita, que es para funcionar aquí pero bueno, si logramos eso y creamos la primera sede, pudiéramos dar una carrera en línea, pudiéramos mandar unas 3 personas del área administrativa, un responsable de la sede, o sea pudiéramos ir avanzando (Rebeca Castellanos, rectora de la UNAE, entrevista, Azogues, 04 de abril de 2022).

Por último, si bien la UNAE se proyectó como una Universidad Nacional y con presencia territorial mediante la creación de sedes, también se encontró delimitada para que estudiantes de todo el país puedan realizar sus estudios de pregrado presencial en su matriz en la provincia del Cañar. Para ello, la SENESCYT estableció el programa de becas denominadas de “Interés Público”. En la cual se establece que las personas que realicen estudios en el área de salud y educación tendrán derecho a un salario básico unificado mensualmente hasta

culminar sus estudios (Instituto de Fomento a Talento Humano 2015).<sup>165</sup> La UNAE siendo una universidad enfocada en el área de educación permitiría la permanencia de los estudiantes en sus distintas carreras, a través del programa antes mencionado.

En ese sentido, para el 2015 la UNAE logró contar en su programa de pregrado presencial, con estudiantes becados de 21 provincias del país. No obstante, la mayor presencia fue de estudiantes cercanos a su sede matriz: Azuay 38% y Cañar 26 % y 36% otras (Universidad Nacional de Educación 2015a).<sup>166</sup> Freddy Álvarez, ex rector de la UNAE, señala:

Permítanme decirles que todos nuestros estudiantes que están en las carreras son estudiantes becados por el gobierno nacional con 356 dólares al mes para poder estudiar aquí dentro de la UNAE [...] nuestros alumnos provienen de 21 provincias ustedes se podrán dar cuenta que a las provincias que más se están beneficiando la UNAE son a las provincias del Azuay con un 38% y del Cañar, esto es un reto para todos nosotros puesto que se trata de una Universidad Nacional y por lo tanto necesitamos garantizar el acceso de las 24 provincias del país (Álvarez 2016).

La inversión en becas para estudiantes que cursan carreras de educación, en el transcurso del 2018 fue decayendo. Para el 2019, se suprimió el programa de “Becas de Interés Público” de la SENESCYT. En consecuencia, se visualiza una reducción de porcentaje de estudiantes de otras provincias cursando estudios del pregrado presencial en la UNAE. Para el 2020 la población estudiantil de la UNAE corresponde a: el 63% de Azuay, 28% de Cañar y un 9% de otras provincias (Universidad Nacional de Educación 2020).<sup>167</sup>

### **4.3. Entre la continuidad y la falta de recursos. La profesionalización de docentes del Magisterio Nacional**

#### **4.3.1. La profesionalización docente como elemento para mejorar la calidad educativa**

Como se pudo precisar en precedentes acápite la formación inicial docente se encontró debilitada en cuanto a su profesionalización. Es decir, para ingresar al Magisterio Nacional no se exigieron mayores requerimientos a nivel de diploma. Esto concurrió en la existencia de

---

<sup>165</sup> El requisito para acceder al programa de becas de interés público, consistía en obtener un puntaje mínimo de 800 puntos en la prueba estandarizada ENES. Además, como requisito para acceder a carreras de salud y docencia, se exigía un puntaje mínimo de 800 puntos. En consecuencia, por derecho todo estudiante matriculado en estas áreas podría acceder al programa de becas.

<sup>166</sup> El resto de estudiantes provenía en términos mayoritarios de: Pichincha 9%, Guayas 4%, El Oro 4%, Loja 4% (Universidad Nacional de Educación 2015a)

<sup>167</sup> El porcentaje fue calculado por el autor, con base a los datos del Informe de rendición de cuentas de la UNAE del 2020.

una heterogeneidad de tipos docentes que laboran en el Sistema Nacional de Educación. Sin embargo, con el ascenso de la Revolución Ciudadana se trató de limitar el ingreso a la carrera docente y a su vez impulsar el desarrollo profesional en los docentes que carecían de formación profesional en el área educativa.

Para ello, mediante la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) del 2011 en la disposición transitoria Décima Cuarta se delimita que los bachilleres que se encuentren dentro de la carrera educativa pública deberán obtener un título profesional en el área educativa en un lapso de 6 años. Concurrido este tiempo los bachilleres que no cumplan con la disposición serán apartados del Magisterio nacional (Asamblea Nacional 2011).<sup>168</sup> Por otra parte, en la reforma a la LOEI del 2015 se establece que los profesionales con títulos de nivel técnico o tecnológico superior que no correspondan al área de las Ciencias de la Educación deberán cursar capacitaciones en pedagógica, didáctica y profesionalización docente (Asamblea Nacional 2015). Esto lo corrobora, Maribel Sarmiento, ex coordinadora de los Centros de Apoyo de la UNAE Amazonia y Manabí:

la UNAE levanta un proyecto en el que debemos dar respuestas para ir profesionalizando a los normalistas, en un primer momento. [...] La planificación estaba dada que en un segundo momento la UNAE pueda responder a ingenieros, médicos, entre otros, que no tienen una formación docente, es un proyecto tan amplio, tan ambicioso, que es este programa de profesionalización que cubriría estas necesidades de formación en educación que tienen los docentes en funciones (Maribel sarmiento, ex coordinadora académica y administrativa de los Centros de Apoyo de la UNAE en la Amazonia y Manabí, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

El objetivo central fue estructurar una carrera docente con una base común de criterios de acceso y permanencia, y a la vez, empatar a los docentes que no cumplen los requisitos mediante los procesos de desarrollo profesional docente. Un gran porcentaje de los docentes que se encuentran limitados por su nivel de profesionalización fueron contratados con base a otros criterios en gobiernos anteriores. Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación, delimita:

Se puso en la ley, que, para ser profesor, primero tenías que tener tercer nivel y se puso una transitoria, para que los bachilleres y los tecnólogos alcancen la licenciatura, que era una camisa de fuerza [...] la idea era poner un mínimo de requisitos para entrada, el problema era

---

<sup>168</sup> Disposición transitoria Décima Cuarta: “Los bachilleres que se encuentren en la carrera docente pública deberán obtener un título de tercer nivel o del nivel técnico o tecnológico en ciencias de la educación hasta el 31 de diciembre de 2020” (Asamblea Nacional 2015).

que, si ponías un mínimo de requisito para entrada, tenías que tener también un mínimo de requisitos para permanencia. Entonces, el tema era que el Estado también tenía que garantizar las oportunidades para que los bachilleres puedan graduarse no [...] el Estado los contrató de profesores y si ya los contrató, no les podía votar por un requisito que no era exigible en el momento que los contrató (Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 07 de marzo de 2022).

Es oportuno enfatizar que la mayoría de docentes bachilleres pertenecen a los sectores rurales, puesto que, por la dificultad de condiciones de acceso el Estado a lo largo de los años flexibilizó las condiciones de contratación:

en las zonas rurales es un problema y sigue siendo un problema [...] no hay profesores, entonces ahí es, ni siquiera el bachiller profesor, es bachiller [...] es el que pasó más cerca del colegio, es el que asume ser profesor y hay problemas [...], entonces ahí hay esa pequeña diferenciación y los que se pretendía es ser licenciados todos, para que todos tengan, incluso en el tema del escalafón en el mismo ingreso, porque los bachilleres ganaban mucho menos (Freddy Peñafiel, ex ministro de Educación del Ecuador, entrevista vía Zoom, 07 de marzo de 2022).

En consecuencia, para efectuar con esta delimitación que permita a los docentes cumplir los requerimientos dentro del sistema escalafonario del Magisterio Nacional, mediante la LOEI se establece en el artículo 112 promover el acceso a la profesionalización docente en la Universidad Nacional de Educación (Asamblea Nacional 2011). Hasta el 2017 existió un 7 % de profesionales bachilleres que se encuentran dentro del Magisterio Nacional (Peñafiel 2017).

Por tanto, la UNAE en el 2017 elaboró el Plan Nacional de Profesionalización Docente<sup>169</sup> con la creación de las carreras a distancia en Ciencias de la Educación Básica y Ciencias de la Educación Intercultural Bilingüe (RPC-SO-25-No. 489-2017).<sup>170</sup> Rafael Correa, sobre el programa: “todos nuestros docentes deben tener tercer nivel, así que bueno ese programa de

---

<sup>169</sup> La UNAE presentó el Plan Nacional de Profesionalización docente el 21 de septiembre de 2017, con el objetivo de “impactar en la calidad educativa del país, a través de la profesionalización de los docentes bachilleres técnicos y/o tecnólogos, por lo que, beneficiará al sistema nacional de educación”. Este plan consiste en profesionalizar a docentes en ejercicio mediante dos carreras: Educación Básica y Educación Intercultural Bilingüe, con una metodología de formación a distancia. Esto es, una carga de trabajo semipresencial y virtual (Universidad Nacional de Educación 2017).

<sup>170</sup> Las postulaciones fueron predisuestas para los meses de noviembre y diciembre del 2017. La primera fase se proyectó para las provincias de Cañar, Azuay, Chimborazo, Orellana, Morona Santiago y Sucumbíos (Gobernación de Cañar 2017).

capacitación para aquellos que no lo tienen que todavía, hay un 7%, qué bueno que le hemos corregido” (Correa 2017).

Las carreras de profesionalización fueron diseñadas para docentes que cuenten con un mínimo de cinco años de experiencia en el sistema educativo y que se encuentren en edades comprendidas entre los 30 y 55 años (Crespo 2018). Una peculiaridad del programa es el reconocimiento a la trayectoria profesional, puesto que, existe una homologación de la experiencia que permite el ingreso a los docentes al quinto semestre de un total de nueve. Esto es, se exige aproximadamente dos años de una carrera convencional en Ciencias de la Educación.<sup>171</sup> Juan Auquilla, ex director de las carreras a distancia de la UNAE, da a conocer:

Existe una especie de reconocimiento de tu trayectoria, no entrabas a primer ciclo, entrabas a quinto ciclo [...] entonces tu ya tenías ese reconocimiento [...] por eso la exigencia de al menos 5 años de experiencia. Eso también es super interesante porque los docentes se motivaban, a entonces no tengo que hacer una carrera de 9 ciclos, cuatro años y medio (Juan Auquilla, ex director de las carreras a distancia de la UNAE, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

Los primeros destinatarios de las carreras de profesionalización fueron los docentes bachilleres que se encuentran en las provincias de Morona Santiago, Orellana, Sucumbíos y Manabí. La selección de estas provincias se delimita a partir de estudios de georreferenciación con criterios de: número de docentes bachilleres, presencia de instituciones de educación superior y desigualdades estructurales. Por ejemplo, en la Amazonía ecuatoriana de un total de 2956 docentes en funciones, 1300 no cuentan con un título universitario (Sarmiento 2017). De ahí que, la necesidad de la profesionalización docente en la Amazonía “no obedece solo a una urgencia formal, sino a un cambio estructural y de fundamento, en la medida en la que se sustenta en la praxis de una transformación cultural, a partir de la revolución educativa” (Madroñero 2017, 174).

En cuanto a la profesionalización de la provincia de Manabí, se hace eco en primera instancia para aportar al desarrollo social, posterior a la grave crisis provocada por el terremoto de abril del 2016 en el Ecuador (Sarmiento 2018). En esta provincia en la zona rural existen limitaciones en el acceso a la educación básica. Además, mediante estudios de la UNAE existen 16071 docentes, de los cuales 2294 no cuentan con un título de tercer nivel (Moreira y

---

<sup>171</sup> El tiempo de duración de la carrera es de 30 meses que se distribuyen en 5 períodos académicos (semestrales). La equivalencia es 2.5 años.



Solórzano 2019). Por tanto, existe la necesidad de aportar en la profesionalización y desarrollo profesional docente.

#### **4.3.2. Entre ofertas y desventajas: el presupuesto como llaga permanente para la profesionalización docente**

La carrera de profesionalización docente en la UNAE empezó oficialmente en el 2018 con el cambio de ciclo político. Sin embargo, los presupuestos han sido descontinuados y en varios procesos se han interrumpido los cronogramas de la formación profesional hasta la actualidad. En un principio se trató de abarcar la formación de un alto porcentaje de docentes que no cuenten con el título de tercer nivel. En tal sentido, para el cumplimiento de la proyección se destinó fondos económicos con base a dos acuerdos. El primero entre la UNAE, Senescyt y el Instituto de Fomento al Talento Humano -IFTH. El segundo entre la UNAE y el Ministerio de Educación. Fander Falconi, ex ministro de Educación, señala:

En esta estrategia hay este trabajo conjunto con el Senescyt y el Ministerio de Educación para fortalecer lo que el rector Freddy Álvarez nos señalaba. Es decir, una profesionalización de 21.190 docentes particularmente aquellos docentes que no tienen un título de tercer nivel en algunas especialidades que son fundamentales para la construcción de una sociedad democrática en la que vivimos ahora, fundamentalmente la educación intercultural bilingüe (Falconí 2017).

El convenio con el Ministerio de Educación se destinó para la formación de 840 docentes. La distribución presupuestaria fue dividida entre la UNAE y el Mineduc, con aportes de cada institución de \$2. 527.131,60 dólares. Es decir, cada establecimiento aportó para la formación de 420 estudiantes (Universidad Nacional de Educación y Ministerio de Educación del Ecuador 2018). Además, por medio de la Senescyt se elaboró un programa de becas y ayudas económicas del Plan Nacional de Profesionalización Docente (Universidad Nacional de Educación, Senescyt, y IFTH 2018). Esto permitió graduar en la primera cohorte del programa a 514 docentes (Universidad Nacional de Educación 2021a).

Es interesante destacar que en primera instancia la UNAE previo al convenio con el Mineduc se planteó generar un proyecto piloto de profesionalización docente para alrededor de 150 estudiantes. No obstante, por interés del viceministro de Educación, Miguel Herrera, se trató de articular el proceso bajo mutuo acuerdo. Con el cambio de ciclo político, el ex ministro de Educación, Fander Falconí, delimitó el proyecto de alcance masivo. Roberto Ponce, ex asesor del viceministerio de Educación y ex primer coordinador académico de la UNAE, manifiesta:

el ministerio se trepó al carro y eso si me lo sé bastante bien, porque yo era asesor del viceministro en aquel entonces y conversando de eso fue que yo le conté, los de la UNAE están haciendo esto y esto y ahí pues trepamos un poco al carro la UNAE y por eso pues acabó financiando el ministerio de educación a la profesionalización, pero al financiarlas también las invirtió un poco, porque la UNAE quería hacer un proyecto piloto con 150 estudiantes y el ministro ya para esa época era Fander Falconí dijo no, tienen que ser como 900, 1500 y así, y fue una cuestión masiva de una cosa que iba a ser el proyecto piloto, por las presiones políticas (Roberto Ponce, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

En esa sintonía, los sucesos que posteriormente han desembocado en conflictividades, se desencadenaron a partir de un segundo convenio para la profesionalización de 2100 docentes efectuado con la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica (Universidad Nacional de Educación y Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica 2019). El acuerdo consistió en beneficiar a docentes de las 6 provincias de la Amazonía. Este convenio fue proyectado para el periodo 2019-2022 con un monto de 11.810.531 dólares, detallados a continuación (ver tabla 4.2.).

**Tabla 4.2. Presupuesto, Convenio UNAE - Secretaría Técnica Amazónica**

| <b>Periodo</b> | <b>Monto – USD</b> |
|----------------|--------------------|
| 2019           | \$989.789,90       |
| 2020           | \$3.088.777,70     |
| 2021           | \$3.929.808,60     |
| 2022           | \$3.802.154,80     |

Elaborado por el autor con base en el Convenio 035 UNAE (2019).

Sin embargo, los desembolsos hasta la actualidad han sido irregulares. Esto ha desembocado que por varios meses los estudiantes del programa no cursen sus estudios de acuerdo al cronograma previamente planificado. En consecuencia, esto afectó a los docentes que deben cumplir con la disposición transitoria décima cuarta de la LOEI que delimita que los bachilleres que se encuentran dentro del Magisterio deberán alcanzar su título de tercer nivel hasta el 31 de diciembre de 2020 (Asamblea Nacional 2015). Este plazo fue pospuesto en la LOEI del 2021 bajo la disposición transitoria cuadragésima cuarta:

En el plazo de 180 días a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, la Autoridad Educativa Nacional elaborará e iniciará la ejecución de un plan de

profesionalización para los bachilleres que se encuentren en la carrera docente pública (Asamblea Nacional 2021).

En palabras de Roberto Ponce:

se ha extendido un par de veces y no se puede extender eternamente, falta muchos por graduarse en la UNAE y por fuera, pero sí, creo que la transitoria está en esa lógica, la profesionalización fue un programa que creó la UNAE para responder a esto, se pretendía responder no a toda la emergencia, sino a parte de ella [...] el ministerio financió y forzó que sea más grande la respuesta, pero de todos modos no era una respuesta que cubra todo el universo [...] y ya pues, es un ejemplo más de cómo hacemos las cosas en este país y lamentablemente primero ponemos la ley y después de 5 años nos acordamos que la tenemos y de cómo la vamos a resolver (Roberto Ponce, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

El problema se agudizó con los recortes presupuestarios que se propiciaron en el gobierno de Lenin Moreno a la Educación Superior de alrededor de 98 millones de dólares (Radio Pichincha 2020). Esto confluyó que en marzo del 2020 las autoridades de la UNAE pospongan el inicio de los programas de profesionalización docente, y a su vez, se concrete la continuación de los estudios solo de los estudiantes de noveno ciclo. Parte de las justificaciones se enmarcan en el presupuesto y los efectos colaterales de la pandemia de la COVID – 19. Rebeca Castellanos, señala:

Los desembolsos han sido muy irregulares, con el Ministerio ya terminamos el convenio de los 800 y tantos [...] pero con la Amazonía todavía está, entonces la dificultad que se genera para los desembolsos está creando un impacto negativo en el programa, porque estamos viendo un ciclo por año (Rebeca Castellanos, rectora de la UNAE, entrevista, Azogues, 04 de abril de 2022).

Por tanto, el tema presupuestario ha impedido la continuidad y estabilidad del proyecto de profesionalización. Además, de la pauperización de las condiciones laborales de los docentes. Por ejemplo, con la paralización del programa en el 2020 fueron despedidos 142 docentes. Es oportuno agregar, que la UNAE no puede asumir los costos de la profesionalización con su presupuesto regular, puesto que, las asignaciones monetarias son direccionadas para las carreras presenciales. La rectora de la UNAE, señala:

Cada vez que no llegan los recursos, se termina el ciclo, tenemos que desincorporar a los profesores. El año pasado se desincorporaron más de 100 profesores [...]. Hemos ido a la Senescyt a conversar sobre la posibilidad de nosotros pagar y que luego recuperamos y la



En definitiva, el programa de profesionalización que permitiría a los docentes equiparar las condiciones de entrada y permanencia en el Magisterio Nacional y a su vez, subsanar limitantes estructurales en la formación inicial docente se ha venido cumpliendo con varios altercados. Si bien la UNAE, ha tratado de cumplir las normativas y sus objetivos iniciales, las disminuciones y falta de recursos económicos han impedido su consolidación. Roberto Ponce, considera:

A cada rato se paraliza en la UNAE la profesionalización [...] incluso tomando eso en cuenta, eso demuestra que a UNAE a trancas y barrancas, con todas las contradicciones y los problemas a intentado cumplir pues con la misión y visión inicial con la que fue creada no [...] con un proceso de transformación y sensibilización mínimamente de docentes en ejercicio[...] demuestra que estamos trabajando por esa misión y esa visión que era una locura en esos tiempos y si, si era una locura, pero es una locura compartida que va dejando ciertos productos, muchísimos productos se quedan en el ámbito de los sueños (Roberto Ponce, docente de la UNAE, entrevista vía Zoom, 16 de marzo de 2022).

## **Conclusión**

En el marco de un gobierno de la educación que sitúa en el primer plano al Estado como administrador central de los procesos educativos, un punto importante es el intento de unificación del sistema de formación inicial docente. En ese sentido, la UNAE se configura como núcleo para la integralidad y modelo espejo para las diferentes instituciones que profesionalizan a los docentes. Sin embargo, al tratar de homogeneizar la institución encuentra grandes resistencias que limitan el accionar de la proyección normativa y, por ende, una ruptura hacia el proyecto de la UNAE.

Para finalizar, el ensayo de coordinación de la UNAE en un sistema altamente institucionalizado demuestra que, a pesar de los esfuerzos del Estado por direccionar los criterios para su ejecución, la consolidación no pasa por simplemente reescribir algunas reglas del juego. En este caso, la universidad ecuatoriana, y el sistema de formación inicial docente en medio de su construcción histórica, ha ido sedimentando estructuras que no se pueden reestructurar con renovados lineamientos de políticas universitarias. Así mismo, con el cambio de actores en el ciclo político posterior a la Revolución Ciudadana, el continuum de transformaciones se quedó estancado permitiendo a los actores de las instituciones universitarias desechar varios criterios de renovación.

## **Conclusiones finales**

En el ascenso del gobierno postneoliberal de la Revolución Ciudadana en el Ecuador se estableció, en diversos ámbitos, la rectoría y la autonomía del Estado, en el marco de la decisión política y ejecución logística. Es decir, el retorno del Estado fue parte de los cimientos del ciclo político que proyectó una nueva institucionalidad. Dentro de los aspectos fundamentales y conflictivos fue recuperar los espacios de decisión pública e influencia política capturados por varios sectores.

De ahí que, el papel del régimen de Correa apostó a la reestructuración de las carteras de Estado y la eliminación de los cohabitantes de la institucionalidad. Para ello, se consumó una renovada arquitectura estatal que tuvo el fin de coordinar las actividades de la sociedad civil. Esto es, un crecimiento del Poder Infraestructural del Estado (Mann 1993) para implementar logísticamente las decisiones políticas en todo el territorio. En esa línea, existió una gran desconcentración de la Función Ejecutiva que permitió acaparar varios sectores, y, por ende, pujar por las nuevas configuraciones de los espacios de decisión pública.

En el caso de la educación, y como unidad de análisis, la formación inicial y carrera docente, se trató de reorganizar el modo de gobierno que administra y regula la carrera y los marcos en el que se desenvuelven los docentes dentro del Sistema Nacional de Educación. Para ello, se limitó y enlazó el manejo de los espacios que tradicionalmente regentó la Unión Nacional de Educadores – UNE, CONAIE y las Fuerzas Armadas. De ahí que, por medio de reformas institucionales se restringió, por ejemplo, el sistema estructurado que mantenía la UNE (el de mayor predominancia en la administración y regulación de la carrera educativa), minimizando las cuotas sindicales y sus representaciones en comités de suma importancia para el desarrollo profesional de los docentes dentro del Magisterio público.

En ese sentido, la Revolución Ciudadana, por medio de las fuerzas estatales, retiró los grandes espacios de administración y regulación que la UNE obtuvo en el marco del debilitamiento del Estado. Es necesario precisar, que, si bien se cambia la estructura del Estado, y en este caso el sistema nacional de educación, no significa que en la actualidad no exista un sistema de cuotas. Más bien, las dinámicas de ocupación o cohabitación del gobierno de la educación en el Estado, han variado a partir de nuevos burócratas que se perfilan desde la tecnocracia.

Esta significación cobra realce al explorar los cambios en cuanto a la regencia del modelo de gobierno de la educación. Como se visibiliza a lo largo del trabajo, la estructura de un modelo

político partidista inclinado a sectores corporativos se desvanece con la institucionalidad implantada por la Revolución Ciudadana. En esa línea, se identifica una transformación a un modelo de gobierno de la educación político estatal, que cambia las reglas de juego con el retorno del Estado. Esto en términos de configuración docente, significa un nuevo escenario para ingresar al Magisterio, reemplazando el abanico histórico de profesor sindicalista (pérdida de organización y movilización) y su conversión a burócrata del Estado. Es decir, un actor que centra su trayectoria con base a las dinámicas que establece la regulación estatal.

Por otro lado, las reformas que se suscitaron en el campo de la formación inicial y carrera docente fueron ejecutadas gracias a varios actores que vinieron participando en administraciones precedentes. Esto es, los reformistas no encontraron una pizarra en blanco y se sumaron a iniciativas de ex personalidades que han pujado críticamente por la educación. Por ejemplo, el primer ministro de Educación de la Revolución Ciudadana, junto con otros burócratas fue enlazado del gobierno de Alfredo Palacios.

Además, se suma que un elemento articulador de la política educativa del país fue consensuado bajo el Plan Decenal de Educación, el cual se organizó con base a varios diálogos frutos de encuentros del Consejo Nacional de Educación con varios sectores de la ciudadanía. De ahí que, fue importante sumar a estos articuladores de la política, que previamente construyeron elementos de la política pública, para enmarcar la hoja de ruta de acciones que consienten pujar por el cambio de modelo del gobierno de la educación. Esto permitió a la Revolución Ciudadana, aunar mayores respaldos en contra de la oposición educativa de la UNE. Además, se resalta el encuadre de deslegitimación que se presenta públicamente a la ciudadanía en oposición a la UNE, ganando mayor impacto las reformas que mitigan el modelo de gobierno político partidista.

Con los diferentes cambios en la estructura organizacional del Estado en materia educativa se trató de suprimir a los tradicionales dirigentes educativos, para promover y robustecer un nuevo grupo de organizaciones que respaldan la propuesta gobiernista. Sin embargo, por las coyunturas estos nuevos constructos fueron débiles al momento de apoyar los prospectos educativos de la Revolución Ciudadana. Al depender su organización de los cimientos del Estado, perjudica su trayectoria en la arena pública cuando no se encuentran respaldados por la institucionalidad de la Función Ejecutiva. Este resultado deja entrever que la gestada institucionalidad ligada a un modelo de gobierno de la educación estatal limita la incidencia e interés de agrupación de los docentes. Es decir, al encontrarse con un nuevo espacio

organizado por modelos de administración (ingreso, permanencia y ascenso docente) centrados en las estructuras formales del Estado, pierde atención las antiguas redes que permitían, por ejemplo, a la UNE acaparar un alto índice de adherentes.

En cuanto al sistema de formación inicial docente para la Revolución Ciudadana fue un aspecto clave para tratar de impregnar su proyecto político, bajo la concepción de un nuevo docente que aporte a la consecución de la Sociedad del Buen Vivir. Con este fin se eliminó el rastro histórico de las escuelas normales, que posteriormente se convirtieron en Institutos Superiores Pedagógicos. Sin embargo, la administración de este espacio social se complicó por las limitaciones ejercidas por los arreglos institucionales estructurantes heredados. Es decir, a pesar de implementar normativamente nuevos patrones para la organización del sistema, poco se visibiliza en cambios efectivos. El resultado se interpreta por la dependencia de trayectoria de una institución de larga data.

Por consiguiente, la eliminación de los Institutos Pedagógicos se reflejó como una solución para abarcar y centralizar la formación con una institución naciente: la Universidad Nacional de Educación. Sin embargo, la puesta en marcha al proyecto de la UNAE y especialmente con los actores del Sistema Nacional de Educación no implica una genuina reciprocidad. En ese sentido, para la UNAE ha sido dificultoso aterrizar en territorio y tratar de articular su propuesta educativa por su imagen en relación al proyecto político de la Revolución Ciudadana y su posición como nueva institución en medio de un sistema de formación docente de la Educación Superior altamente institucionalizado.

Además, el mismo hecho de la gestación en términos de construcción de estrategias de socialización, en medio de un campo de oportunidades en debacle, ha retrasado el plan de operaciones institucionales, puesto que, al transitar los obstáculos de conceptualización han limitado su puesta en escena previamente proyectado. Los reformadores al conceptualizar a la UNAE para varios fines no precisaron un campo específico de intervención, con lo cual los fines se dispersaron. Es decir, la consolidación de la UNAE se ha forjado como un campo de constante lucha y recomposición.

Por último, el proyecto de la Revolución Ciudadana, trató de reestructurar el sistema de formación inicial docente, por medio de elevar el nivel de la profesionalización – especialización del docente. Para ello, por medio de los programas de formación de la UNAE se tuvo como fin elevar el desarrollo profesional de los tipos docentes que laboran en el



Magisterio Nacional. No obstante, por limitaciones presupuestarias las proyecciones de reestructuración se han convertido en cambios a nivel de acceso, pero no de permanencia. En la actualidad varias cohortes de docentes siguen estancadas a la deriva de un Estado que no asume sus propias condicionales normativas.

Es decir, si bien se tuvo la intención de mejorar la planta docente del Magisterio fiscal, no han existido mecanismos idóneos para suprimir las huellas heredadas de una profesión devaluada. De ahí que, en la actualidad, siguen existiendo márgenes de tipos docentes. Cabe agregar, que no se equipara el nivel de profesionalización con las capacidades de los docentes, sino que se enfoca en la proyección de reformas. Teniendo en cuenta que las reformas reales que introducen los gobiernos pueden ser bastante diferentes a las que se presentan al público.

## Referencias

- Abendaño, Augusto. 2004. "Procesos de formación de los docentes por parte de universidades e institutos pedagógicos en Ecuador". Digital observatory for higher education in Latin America and the Caribbean.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140489>.
- Alianza País. 2006. "Plan de gobierno de Alianza País 2007 – 2011. ¡Porque otro país es posible! Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador".  
[https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan\\_de\\_Gobierno\\_Alianza\\_PAIS.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf).
- Álvarez, Freddy. 2016. "UNAE se proyecta como un referente internacional en Educación". 2016. [https://www.youtube.com/watch?v=aiicb\\_3d8\\_o&t=1225s](https://www.youtube.com/watch?v=aiicb_3d8_o&t=1225s).
- Álvarez, Freddy, Axel Didriksson, y Elizabeth Larrea. 2016. "Distribución del conocimiento para el buen vivir: la experiencia de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), Ecuador". En *Educamos para el buen vivir. Libro de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador 2016*. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2020/03/EducamosParaElBuenVivir.pdf>.
- Aminzade, Ronald. 1992. "Historical Sociology and Time". *Sociological Methods & Research* 20 (4): 456-80. <https://doi.org/10.1177/0049124192020004003>.
- Andrews, Rhys, Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, y Philippe Bezes. 2019. "Introduction: Public Administration Reforms in Europe". En *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, 1-11. Louvain-La Neuve Belgique: Edward Elgar Publishing. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02287229v2>.
- Araujo, María, y Daniela Bramwell. 2015. "Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000". UNESCO.
- Arcos, Carlos. 2014. "La selección del ENES como determinante en la falla de la política de acceso a la educación superior en Ecuador". En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, editado por René Vásquez coord, 57-82. Quito: SENESCYT.
- Asamblea Nacional. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf).
- . 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)*. [https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_EDUCACION\\_SUPERIOR\\_LOES.pdf](https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/LEY_ORGANICA_DE_EDUCACION_SUPERIOR_LOES.pdf).
- . 2011. *Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)*. Vol. 417. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_leyeducacionintercultural\\_ecu.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leyeducacionintercultural_ecu.pdf).
- . 2013. *Ley de creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE*. Vol. (Segundo Suplemento del Registro Oficial 147, 19-XII-2013).
- . 2015. *Ley orgánica reformativa a la ley orgánica de Educación Intercultural*. Vol. Registro Oficial 572.
- . 2021. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Vol. Registro Oficial 434.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República de Ecuador*.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.

- Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- Basabe, Santiago. 2004. "Estado, universidad y sociedad: la necesaria aclimatación del subsistema de educación superior a las variaciones del siglo XXI. El caso ecuatoriano." Quito: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/15223?show=full>.
- Becker, Howard. 2009a. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- . 2009b. *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Benítez, Gina, Karla León, Juan Reinoso, y Michelle Semanate. 2016. "Educación técnica y tecnológica Superior". En *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, 391-426. Quito: SENESCYT.
- Benito, Vicente. 2017. "Las Políticas Públicas de Educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir". Alicante: Universidad de Alicante. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/66589>.
- Berger, Peter L., y Thomas Luckmann. 1995. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Bezes, Philippe, Anne Lise Fimreite, Patrick Le Lidec, y Per Laegreid. 2013. "Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France". *Governance* 26 (1): 147-75. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01608.x>.
- Bilj, Bart Van. 2012. "La calidad de la formación docente en los Institutos Superiores Pedagógicos. Insumos para la discusión". Quito: ISPEDS
- Blic, Damien de, y Cyril Lemieux. 2005. "Le Scandale Comme Épreuve: Éléments de Sociologie Pragmatique". *Politix* n° 71 (3): 9. <https://doi.org/10.3917/pox.071.0009>.
- Blumer, Herbert. 1971. "Social Problems as Collective Behavior". *Social Problems* 18 (3): 298-306. <https://doi.org/10.2307/799797>.
- Bonilla, Raquel. 2014. "Descripción y comparación de los sistemas de supervisión educativa en Colombia, Chile y Ecuador". Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4454>.
- Bourdieu, Pierre. 2002. "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Sociedad*, 1-16.
- Bozu, Zoia. 2009. "El profesorado universitario novel y su proceso de inducción profesional". *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 2009. <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281021548008.pdf>.
- Brint, Steven, y Jerome Karabel. 1991. "Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges". En *The new institutionalism in organizational analysis*, editado por Paul DiMaggio y Walter Powell, 9th [print.]. Chicago: University of Chicago Press.
- Brito, Juan. 2019. "Pensamiento educativo internacional y ecuatoriano en las diferentes etapas históricas (aborigen, colonial y republicana)". En *El Pensamiento Educativo Ecuatoriano*, 23-62. Azogues: Universidad Nacional de Educación.

- Bruns, Barbara, y Javier Luque. 2015. *Great teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>.
- Cámara de Representantes. 1983. *Ley de Educación. Registro Oficial 483*.
- Carrasco, Alexandra. 2020. “Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública”. *Revista de la educación superior* 49 (196): 1-19.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602020000400001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602020000400001).
- Castellani, Ana. 2018. “Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública.” *Nueva Sociedad No. 276*, 48-61.
- Castellanos, Rebeca. 2017. “Principios en la formación integral de profesores universitarios. ¿Un desafío para Ecuador?” En *La formación y el trabajo docente en el Ecuador*, 67-81. Quito: Abya-Yala.  
<https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/14919/1/La%20formacion%20y%20el%20trabajo%20docente%20en%20el%20Ecuador.pdf>.
- CEAACES. 2013. “Informe de rendición de cuentas 2011-2012”.
- . 2014a. “Informe de rendición de cuentas 2013”.
- . 2014b. *La evaluación de la calidad de la Universidad Ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- . 2014c. “Resolución No. 161-CEAACES-SE-25-2014-15”.  
[https://www.caces.gob.ec/documents/20116/337219/84/8453.afsh/8453\\_1.0.afsh](https://www.caces.gob.ec/documents/20116/337219/84/8453.afsh/8453_1.0.afsh).
- Cefaï, Daniel. 2011. “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”. *Revista de Sociología*, n.º 26: 137-66.
- CES. 2014a. “Proceso de Transformación de Carreras en el Campo Educativo”. 2014.  
<https://www.youtube.com/watch?v=wfbneT-BdhE&t=77s>.
- . 2014b. *Reglamento de creación de sedes extensiones y unidades académicas. RPC-SO -027-No.288-2014*.
- . 2015a. “CES socializa el Currículo Genérico de las Carreras de Educación”. 2015.  
[https://www.ces.gob.ec/?te\\_announcements=ces-socializa-el-curriculo-generico-de-las-carreras-de-educacion-29-01-2015](https://www.ces.gob.ec/?te_announcements=ces-socializa-el-curriculo-generico-de-las-carreras-de-educacion-29-01-2015).
- . 2015b. “Propuesta del Currículo Genérico de las carreras de la Educación”. Consejo de Educación Superior.  
[https://www.ces.gob.ec/doc/Talleres\\_Carrera\\_de\\_Educacion/Curriculo\\_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf](https://www.ces.gob.ec/doc/Talleres_Carrera_de_Educacion/Curriculo_Generico/curriculo%20genrico%20de%20las%20carreras%20de%20educacin.pdf).
- . 2015c. “CES socializa el currículo genérico de las carreras de educación”. Consejo de Educación Superior. 29 de enero de 2015.  
[https://www.ces.gob.ec/?te\\_announcements=ces-socializa-el-curriculo-generico-de-las-carreras-de-educacion-29-01-2015](https://www.ces.gob.ec/?te_announcements=ces-socializa-el-curriculo-generico-de-las-carreras-de-educacion-29-01-2015).
- . 2019. *Reglamento de Régimen Académico 2020. RPC-SO-08-No.111-2019*.

- Cevallos, Pablo, y Daniela Bramwell. 2015. "Ecuador, 2007-2014: Attempting a Radical Educational Transformation". En *Education in South America*, Colin Brock, 329-61. Bloomsbury Publishing Plc. <https://doi.org/10.5040/9781474243223>.
- Chiriboga, Cinthia. 2022. "La formación inicial docente en Ecuador". En *Experiencias claves de formación inicial docente en América Latina*, 1-10. Guayaquil: UNESCO.
- Clemens, Elisabeth S., y James M. Cook. 1999. "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change". *Annual Review of Sociology* 2: 441-66. <http://www.jstor.org/stable/223512>.
- Comité Gestor del proyecto UNAE. 2011. "Informe sobre proceso de monitoreo para mejora de calidad de la gestión académica de los Institutos Pedagógicos".
- Conejo Arellano, Alberto. 2008. "Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador: La propuesta educativa y su proceso". *Alteridad* 3 (2): 64-82. <https://doi.org/10.17163/alt.v3n2.2008.04>.
- CONESUP, y Ministerio de Educación y Cultura. 2006. "La formación docente inicial de educación básica en los Institutos Superiores Pedagógicos".
- Congreso Nacional. 1990. *Ley de carrera docente y escalafón del Magisterio Nacional. Registro Oficial 501*.
- . 1991. *Reglamento general a la ley de carrera docente y escalafón del magisterio nacional. Registro Oficial No. 640*.
- . 2000. *Ley de Educación Superior. Ley No. 2000-16*.
- Consejo de Educación Superior. 2017a. *Reglamento de creación, intervención y suspensión de universidades*. Vol. Registro Oficial 854.
- . 2017b. *Reglamento de Creación, intervención y suspensión de universidades*.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. 2009a. "Evaluación del desempeño institucional de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, conservatorios de música y de artes".
- . 2009b. "Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador". [https://cei.epn.edu.ec/Documentos/CONEA/INFORME\\_FINAL\\_UNIVERSIDADES\\_M14.pdf](https://cei.epn.edu.ec/Documentos/CONEA/INFORME_FINAL_UNIVERSIDADES_M14.pdf).
- Cook, Fay Lomax, Tom R. Tyler, Edward G. Goetz, Margaret T. Gordon, David Protess, Donna R. Leff, y Harvey L. Molotch. 1983. "Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy". *The Public Opinion Quarterly* 47 (1): 16-35. <http://www.jstor.org/stable/2748703>.
- Corcuff, Philippe. 2005. *Las nuevas sociologías: construcciones de la realidad social*. 1a. ed., 1a. reimp. Madrid: Alianza Editorial.
- Coronel, Valeria, Soledad Stoessel, Julio César Guanche, y María Luciana Cadahia. 2019. "Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador". *Colombia Internacional*, n.º 100 (octubre): 147-74. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07>.

- Correa, Rafael. 2007. "Mas que liberar mercados, hay que liberar al país". *Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"*, n.º 126: 57-71. <https://www.redalyc.org/pdf/5350/535055618007.pdf>.
- . 2009a. "Cadena Nacional, Presidente Rafael Correa". 2009. <https://www.youtube.com/watch?v=2fennkrWEBU>.
- . 2009b. "Presidente Rafael Correa, concentración sobre evaluación docente." 2009. <https://www.youtube.com/watch?v=MBK2NeI9Po4>.
- . 2012. "Inauguración del año lectivo 2012-2013. Ciclo Costa". Presidencia de la República del Ecuador. 16 de abril de 2012. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-04-16-Inauguracion-del-a-lectivo-2012-%E2%80%932013-Ciclo-Costa.pdf>.
- . 2013. "Presidente Rafael Correa visitó la UNAE". Gobernación Cañar. 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=GXL05HGlaew>.
- . 2014. "Las actividades en la UNAE se inauguraron hoy". 2014. <https://educacion.gob.ec/las-actividades-en-la-unae-se-inauguraron-hoy/>.
- . 2017. "Freddy Peñafiel anuncia incremento de sueldos a docentes del Magisterio". 2017. [https://www.youtube.com/watch?v=TCQ\\_ZspLeJg&t=1s](https://www.youtube.com/watch?v=TCQ_ZspLeJg&t=1s).
- Creamer, Monserrat. 2010. "Impacto de UNAE como política pública para la mejora de la calidad educativa 2010-2013".
- Crespo, Byron. 2018. "Centro de apoyo Lago Agrio". En *UNAE las raíces del cambio. Libro de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador 2018*, 121-25. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/portal-de-libros/unae-las-raices-del-cambio-libro-de-rendicion-de-cuentas-de-la-universidad-nacional-de-educacion-del-ecuador-2018/>.
- Cruz, Eduardo. 2016. "Educación superior y construcción del estado en el ecuador: modelo de evaluación universitaria". Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Dávila, Gabriela. 2019. "Modelos pedagógicos para la formación docente en Ecuador: una mirada histórica hasta la actualidad". En *El pensamiento educativo ecuatoriano en la formación inicial del docente de la Universidad Nacional de Educación - UNAE*, 113-24. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- Della Porta, Donatella. 1999. "Movimientos sociales y Estado: Algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por John McAdam, McCarthy, y Mayer, 100-142. Madrid: Itsmo.
- Della Porta, Donatella, y Michael Keating. 2013. *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal.
- Dialoguemos. 2018. "Obra póstuma de Elizabeth Larrea de Granados se presenta en la U. Católica Santiago de Guayaquil". 2018. <https://dialoguemos.ec/2018/12/obra-postuma-de-elizabeth-larrea-de-granados-se-presenta-en-la-u-catolica-santiago-de-guayaquil/>.
- DiMaggio, Paul. 1991. "Constructing an organizational field as a professional project: The case of U.S. art museums". En *The new institutionalism in organizational analysis*, editado por Paul DiMaggio y Walter Powell, 9th [print.], 333-61. Chicago: University of Chicago Press.

- El Comercio. 2011. “Los docentes no hemos participado en el currículo de los tres niveles que rigen”. *Diálogo con Mariana Pallasco*, 2011. Aurelio Espinoza Polit.
- . 2012. “Institutos Pedagógicos: del Mandato 14 a la Universidad Nacional”. *Educacion*, 2012. Aurelio Espinoza Polit.
- . 2013. “Los IPED: propuesta para una reforma profunda y emergente”. *Entrevista a Monserrat Creamer*, 2013. Biblioteca Nacional Eugenio Espejo.
- . 2015. “Para ser profesor en escuelas y colegios públicos en el Ecuador se requiere título de tercer nivel” 2015.  
<https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/docentes-profesionalizacion-titulo-educacionpublica-leydeeducacionintercultural.html>.
- . 2021. “Guillermo Lasso mantiene su oferta de cerrar Senescyt; ¿habrá libre ingreso a la universidad?”. 2021. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/lasso-cierre-senescyt-ingreso-universidad.html>.
- El País. 2013. “Ecuador ofrece salario, comida y vivienda a profesores españoles”. *Universidades*. 22 de julio de 2013.  
[https://elpais.com/sociedad/2013/07/22/actualidad/1374496004\\_364310.html](https://elpais.com/sociedad/2013/07/22/actualidad/1374496004_364310.html).
- El Telégrafo. 2013. “La calidad de la educación de institutos fue evaluada”. *Sociedad*. 21 de mayo de 2013. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/la-calidad-de-la-educacion-de-institutos-fue-evaluada>.
- El Universo. 2007. “Correa convoca a consulta popular el 18 de marzo”. 2007.  
<https://www.eluniverso.com/2007/01/15/0001/8/B0343E3ECD6C40C6BBAB1F8905B96A32.html/>.
- . 2009a. “Maestros contra Ley que suma causal de destitución”. 2009.  
<https://www.eluniverso.com/2009/05/19/1/1355/F45E115EB3CD4B598CCA2074D3F59CC9.html/>.
- . 2009b. “Ministerio amenaza con sumarios administrativos”. 2009.  
<https://www.eluniverso.com/2009/05/21/1/1355/8B9016E3CDD14AB68217AAF5553393F5.html>.
- . 2011. “Docentes de colegios militares, en plantón”. 2011.  
<https://www.eluniverso.com/2011/05/23/1/1445/docentes-colegios-militares-planton.html/>.
- . 2013. “La educación estatal ‘importa’ maestros para universidad de docentes”. 4 de agosto de 2013.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/04/nota/1242026/educacion-estatal-importa-maestros-universidad-docentes/>.
- Elías, Norbert. 2008. *Sociología fundamental*. Madrid: Gredisa.
- Espinoza, Augusto. 2013. “Rueda de prensa del 25 de julio”. Ministerio de Educación de Ecuador. 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=bdSKjSyQ7Yg&t=902s>.
- Fabara, Eduardo. 2013. *Estado del arte de la formación docente en el Ecuador*. Quito: Contrato Social por la Educación.
- . 2017. “La formación para la docencia en el Ecuador”. En *La formación y el trabajo docente en el Ecuador*, 49-65. Quito: Abya-Yala.

- . 2020. “La formación de docentes a partir de la Revolución Alfarista”. *Revista Andina de Educación* 3 (1): 20-30. <https://doi.org/10.32719/26312816.2020.3.1.3>.
- Falconí, Fander. 2017. “Intervención Ministro Fander Falconí - Lanzamiento de la carrera de profesionalización docente”. 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=SwMDOg6eHns&t=140s>.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. 2da. Ed. Pedagogía Educación crítica. Madrid: Morata; Fundación Paideia Galiza.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial. Quito: FLACSO Ecuador.
- Foucault, Michel. 1994. *Le pouvoir, comment s'exerce-t-il?. Dits et écrits IV*. Paris: Gallimard.
- Frisch, Scott A., ed. 2012. *Doing Archival Research in Political Science*. Amherst, N.Y: Cambria Press.
- Fugstein, Neil. 1991. “The Structural Transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979”. En *The new institutionalism in organizational analysis*, editado por Paul DiMaggio y Walter Powell, 9th [print.], 311-35. Chicago: University of Chicago Press.
- Galaskiewicz, Joseph. 1991. “Making Corporate Actors Accountable: Institution – Building in Minneapolis -St. Paul”. En *The new institutionalism in organizational analysis*, editado por Paul DiMaggio y Walter Powell, 9th [print.]. Chicago: University of Chicago Press.
- Gobernación de Cañar. 2017. “UNAE invita a obtener titulación de docentes en ejercicio a través de la postulación en la carrera de profesionalización”. 2017. <https://gobnacioncanar.gob.ec/unae-invita-a-obtener-titulacion-de-docentes-en-ejercicio-a-traves-de-la-postulacion-en-la-carrera-de-profesionalizacion/>.
- Granda, Sebastián. 2016. “Estado, educación y pueblos indígenas en los Andes ecuatorianos”. *Alteridad* 11 (2): 221-30. <https://doi.org/10.17163/alt.v11n2.2016.07>.
- Grupo Faro, Fundación Ecuador, y PREAL. 2010. “¿Cambio educativo o educación por el cambio? Informe de progreso educativo”. <https://educiudadania.org/informe-de-progreso-educativo-ecuador-2010/>.
- Gusfield, Joseph. 1984. *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hattam, Victoria. 2000. “History, Agency, and Political Change”. *Polity* 32 (3): 333-38. <https://doi.org/10.2307/3235354>.
- . 2002. “Institutions and Political Change: Working-Class Formation in England and the United States, 1820-1896”. En *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Herrera, Luis. 2016. “Carrera de Educación Intercultural Bilingüe”. En *Hacer bien, pensar bien y sentir bien. Reflexiones de labores 2015.*, 93-98. Azogues - Ecuador: UNAE. <https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2020/03/HacerBienPensarBienySentirBien.pdf>.



- Herrera, Miguel. 2021. “La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad”. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n.º 72 (diciembre): 119-37. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.4787>.
- Herrera, Miguel, y María Gladys Cochancela. 2020. “Aportes de las reformas curriculares a la educación obligatoria en el Ecuador”. *Revista Scientific* 5 (15): 362-83. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2020.5.15.19.362-383>.
- Hilgartner, Stephen, y Charles L. Bosk Reviewed Bosk. 1988. “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”. *American Journal of Sociology* 94 (1): 53-78. <http://www.jstor.org/stable/2781022>.
- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
- INEE. 2009. “¿Qué es el SERCE?” Instituto Nacional para la evaluación de la Educación. 2009. <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/llece/serce/>.
- INEVAL. 2012. “Historia | Instituto Nacional de Evaluación”. 2012. <https://www.evaluacion.gob.ec/historia/>.
- . 2014. “Tercer estudio regional comparativo y explicativo (TERCE). Ecuador mejora sus resultados (2006-2013)”. 14. Quito: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. [http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/DAGI\\_Terce\\_InformeEjecutivo\\_20141203.pdf](http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/DAGI_Terce_InformeEjecutivo_20141203.pdf).
- Instituto de Fomento a Talento Humano. 2015. *Bases del programa de becas nacionales subprograma nacional tercer nivel inicio de estudios a través del SNNA*. <http://docplayer.es/64725684-Bases-del-programa-de-becas-nacionales-subprograma-nacional-tercer-nivel-inicio-de-estudios-a-traves-del-snna.html>.
- Isch, Edgar. 2010. “El gobierno de Correa y su conflicto con el magisterio”. *La Tendencia*, n.º 10: 48-53.
- Izurieta, Leonardo. 2017. “Hacia la formación docente para una sociedad incierta desde la experiencia de la DINAMEP (2007 - 2008)”. En *La formación y el trabajo docente en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Jepperson, Ronald L. 2021. “The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism”. En *Institutional Theory: The Cultural Construction of Organizations, States, and Identities*, editado por John W. Meyer y Ronald L. Jepperson, 1.ª ed., 67-125. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139939744>.
- Jessop, Bob. 2016. *El estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Cambria Press.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Kooiman, Jan. 1993. “Modern Governance: New Government-Society Interactions”. En *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, editado por Jan Kooiman. Londres: SAGE.
- . 2003. *Governing as Governance*. London; Thousand Oaks, Calif: SAGE.
- Krainer, Anita. 2010. “La educación intercultural en Ecuador: logros, desafíos y situación actual”. En *Construyendo Interculturalidad: Pueblos indígenas, Educación y Políticas de Identidad en América Latina.*, editado por Juliana Ströbele-Gregor, Olaf Kaltmeier, y Cornelia Giebler, 38-44. Eschborn: Fráncfort: Deutsche Gesellschaft für

- Technische Zusammenarbeit.  
[https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=122137&tab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=122137&tab=opac).
- La Hora. 2007. “Ratifican aplicación de decreto 708”. 2007.  
<https://www.lahora.com.ec/noticias/ratifican-aplicaci-n-de-decreto-708/>.
- . 2013a. “Institutos pedagógicos peligran ante poca acogida”. 12 de marzo de 2013.  
<https://lahora.com.ec/noticia/1101477128/institutos-pedagc3b3gicos-peligran-ante-poca-acogida>.
- . 2013b. “Pasan a ser gratuitos 25 colegios militares del Ecuador”. 19 de agosto de 2013.  
<https://lahora.com.ec/noticia/1101551090/pasan-a-ser-gratuitos-25-colegios-militares-del-ecuador>.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- León, Esteban. 2015. “Proyecciones de la Universidad Nacional de Educación”. En *Hacer bien, pensar bien y sentir bien*, 48-58. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- . 2016. “Proyecciones de la Universidad Nacional de Educación”. En *Hacer bien, pensar bien y sentir bien. Reflexiones de labores 2015.*, 47-60. Azogues - Ecuador: UNAE. <https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2020/03/HacerBienPensarBienySentirBien.pdf>.
- . 2018. “Evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución del proyecto de inversión: Creación de la Universidad Nacional de Educación en Azogues, Cañar, con la finalidad de ajustar cambios estratégicos y operativos en coherencia con la prospectiva estratégica institucional.” Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Long, Guillaume. 2013. “Conferencia de Ministro Guillaume Long en la Asamblea Nacional. Pleno 248”. 2013. [https://www.youtube.com/watch?v=\\_jq39fdXjac&t=209s](https://www.youtube.com/watch?v=_jq39fdXjac&t=209s).
- . 2014. “Informe a la Nación 2014: discurso del Ministro Guillaume Long”. 2014.  
<https://www.youtube.com/watch?v=M2mUwnahejM&t=277s>.
- Luna, Milton. 2014. “Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad”. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia. <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=tesisuned:Educacion-Mluna>.
- Luna, Milton, y Alfredo Astorga. 2011. “Educación 1950-2010”. En *Estado del país: informe cero, Ecuador 1950-2010*, editado por Adrián Bonilla y Milton Luna, 1. ed, 291-306. Quito, Ecuador: Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).
- Madroñero, Mario. 2017. “Educación Intercultural Bilingüe. Presupuestos y conceptos para profesionalización”. En *Sacha Yachay. La Universidad Nacional de Educación del Ecuador en la Amazonía*, 151-75. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/portal-de-libros/sacha-yachay-la-universidad-nacional-de-educacion-del-ecuador-en-la-amazonia/>.
- . 2018. “La Universidad en diáspora. Ecosistemas de educación transformativa. La UNAE en la amazonia ecuatoriana”. En *Transformar la educación para transformar la sociedad. Libro de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador 2017*, 101-8. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2020/03/TrasnformarLaEducacionParaTransformarlaSociedad.pdf>.

- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29 (4): 507-48.
- . 2006. "Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences". En *Understanding Change*, editado por Andreas Wimmer y Reinhart Kössler, 129-39. London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9780230524644\\_9](https://doi.org/10.1057/9780230524644_9).
- Mann, Michael. 1993. *Las Fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mantilla, Luis. 2018. "El profesorado como Agente Educativo. La formación del docente-investigador en la Universidad Nacional de Educación". Quito: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/13894>.
- Martínez, Carmen. 2016. "El desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador". *Ecuador Debate*, n.º 98: 35-50.
- Ministerio de Educación del Ecuador. 2006. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 - 2015*. [https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ec\\_9029.pdf](https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ec_9029.pdf).
- . 2007. "Plan Decenal de Educación 2006-2015. Año 2 de su ejecución. Rendición de cuentas enero - junio 2007".
- . 2009. "Sistema Nacional de Evaluación y Rendición social de Cuentas". [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Evaluacion\\_Docente\\_Interna.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Evaluacion_Docente_Interna.pdf).
- . 2010. "Experiencias exitosas en la formación inicial docente".
- . 2011a. "Proceso de Monitoreo de la gestión de calidad académica de 28 institutos pedagógicos".
- . 2011b. "Proceso de monitoreo de la gestión de la calidad. Proyecto Universidad Nacional de Educación".
- . 2011c. "Taller. Monitoreo a la gestión académica".
- . 2012a. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio de Educación*. Vol. Acuerdo 020-12.
- . 2012b. *Marco legal educativo: constitución de la república, ley orgánica de educación intercultural y reglamento general*. Quito: Ministerio de Educación.
- . 2012c. "¿Qué es el Nuevo Modelo de Gestión Educativa?" 2012. <https://educacion.gob.ec/que-es-el-nuevo-modelo-de-gestion-educativa/>.
- . 2012d. "Rendición de cuentas 2012".
- . 2012e. "Unidades Educativas del Milenio". 2012. <https://educacion.gob.ec/unidades-educativas-del-milenio-3/>.
- . 2013a. "Expediente de creación de la Universidad Nacional de Educación".
- . 2013b. "Mineduc inauguró el Congreso Internacional "Educación de Calidad como generadora de cambio"". 2013. <https://educacion.gob.ec/mineduc-inauguro-el-congreso-internacional-educacion-de-calidad-como-generadora-de-cambio/>.
- . 2013c. "Rendición de cuentas 2013".
- . 2016. *Normativa para regular el funcionamiento de las instituciones educativas fiscomisionales del Ecuador. MINEDUC-ME-2016-00026-A*.

- <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/ACUERDO-MINEDUC-ME-00026-A.pdf>.
- Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. 2006a. “Plan Decenal de Educación del ECUADOR 2006- 2015”. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/966/plan-decenal-educacion-ecuador-2006-2015#:~:text=Es%20un%20instrumento%20de%20gesti%C3%B3n,de%20moderniza%20del%20sistema%20educativo>.
- . 2006b. *Reglamento para normar los aspectos administrativos y financieros del año de servicio obligatorio de educación rural, de los Institutos Superiores Pedagógicos del país. Acuerdo 0030*.
- Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, y Consejo Nacional de Educación. 2005. “Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015”. [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/ecuador\\_hacia\\_plan\\_de\\_cenal.pdf](https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/ecuador_hacia_plan_de_cenal.pdf).
- Minteguiaga, Analía. 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*, editado por René Ramírez. Quito: SENESCYT.
- Moreira, Viviana, y Francisco Solórzano. 2019. “Diagnóstico del Centro de Apoyo en San Vicente – Manabí: Una oportunidad para el docente manabita”. En *Enclave de Saberes. La Universidad Nacional de Educación del Ecuador en Manabí*, 71-94. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <http://repositorio.unae.edu.ec/handle/123456789/1346>.
- Muller, Pierre. 2000. “L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique”. *Revue française de science politique* 50 (2): 189-207. <http://www.jstor.org/stable/43119726>.
- Naranjo, Edilma. 2010. “Las universidades como instituciones de mercado”. *Ambiente Jurídico*, n.º 12: 164-87. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3343280>.
- O’donnell, Guillermo. 1998. “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado”. En *El fin del siglo del corporativismo*, editado por J. Lanzaro y S. Chefec, 121-68. Caracas: Nueva Sociedad.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. 2021. “Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de Ecuador”. 2021. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/secretaria-nacional-de-planificacion-y-desarrollo-senplades-de-ecuador>.
- Ortiz Crespo, Santiago. 2021. *La Revolución Ciudadana y las organizaciones sociales. Ecuador (2007-2017). El caso de la Red de Maestros*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Paladines, Carlos. 2018. *Historia de la educación y del pensamiento pedagógico ecuatorianos*. Sexta. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Peñañiel, Freddy. 2017. “Rueda de prensa Ministerio de Educación y UNAE”. 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=czc-UyNvgIE>.
- Pérez, Ángel. 2015. “Modelo pedagógico de la Universidad Nacional de Educación”. UNAE. 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=rbiJ-V6ysI8>.

- Pierson, Paul. 2000. "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change". *Governance* 13 (4): 475-99. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00142>.
- Ponce, Juan, y Marcelo Drouet. 2017. "Evaluación de Impacto del Programa de Escuelas del Milenio". Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/Evaluacion-de-Impacto-del-Programa-de-Escuelas-del-Milenio.pdf>.
- Portilla, Gladys. 2019. "Antecedentes históricos de la UNAE en Manabí". En *Enclave de Saberes. La Universidad Nacional de Educación del Ecuador en Manabí*, 25-37. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- Posso, Carlos. 2014. "El retorno de Ulises Estado y participación política: conflicto UNE/gobierno". Quito: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7721/7/TFLACSO-2014CPPC.pdf>.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2007a. *Decreto Ejecutivo No. 708. Reformase el Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio. Suplemento del Registro Oficial No. 211*.
- . 2007b. *Decreto No. 103. Fusionar el Consejo Nacional de Modernización-CONAM, y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-SODEM*.
- . 2008. *Decreto No. 709. Creación de 12.000 nuevas partidas presupuestarias para puestos de docentes del magisterio fiscal. Registro Oficial 253, 16-I-2008*.
- PROMECEB. 1996. *Diagnóstico Básico del Sistema de la Formación Docente*. Quito: MEC–BID.
- Quintero, Rafael, y Erika Sylva. 2010. "Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el 'putch' del 30 de septiembre del 2010". *América Latina en movimiento*. <https://www.alai.info/wp-content/uploads/2010/10/Ecuador-Quintero-y-Sylva2.pdf>.
- Radio Pichincha. 2020. "Corte Constitucional da paso a recorte presupuestario de USD 98 millones a Universidades del país". 2020. <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/corte-constitucional-da-paso-a-recorte-presupuestario-de-usd-98-millones-a-las-universidades-del-pais/>.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Universidad de los Andes. Bogotá: Sage publications.
- Rama, Claudio. 2012. "El negocio universitario for-profit en América Latina". *Revista de la educación superior* 41 (164): 59-95. <https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v41n164/v41n164a3.pdf>.
- Ramírez - Gallegos, Franklin. 2012. "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana". En *Línea sur 2. Revista de Política Exterior*, 86-105. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador. [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea\\_sur\\_2.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea_sur_2.pdf).
- . 2013. "Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Temas y Debates*, n.º 20 (marzo): 175-94. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.54>.
- . 2016. "Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007–2012". *Latin American Perspectives* 43 (1): 143-57. <https://doi.org/10.1177/0094582X15579903>.

- Ramírez, René. 2012. “Ministerio de Educación entrega oficialmente el expediente de creación de la UNAE”. 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=vFvZT8HBLD0>.
- Ramírez, René, coord. 2014. *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: Senescyt.
- Restrepo, Ricardo, y Efstathios Stefos. 2017. *Atlas del derecho a la educación en los años de la revolución ciudadana: una aproximación a las transformaciones*. Azogues - Ecuador: Universidad Nacional de Educación.
- Robalino, Magaly. 2015. “Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales Gubernamentales en Ecuador y Perú 1995-2010”. Belo Horizonte: Universidad Federal de Minas Gerais.
- Rodríguez, Madelin. 2017. “Líneas maestras de las propuestas de Educación Continua e investigación desplegadas en la UNAE Amazonía”. En *Sacha Yachay. La Universidad Nacional de Educación del Ecuador en la Amazonía*, 65-100. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- Rojas, Jaime. 2011. “Reforma universitaria en el Ecuador. Etapa de transición”. *Innovación educativa* 11 (57): 59-67. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179422350008>.
- Romo, Magaly, y Gaudencio Zurita. 2003. “Análisis estadístico de algunas características de los profesores que laboran en el magisterio fiscal del Ecuador”. *Escuela Superior Politécnica del Litoral*, 1-11. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/2095>.
- Rosero, Rocío. 2021. “Escuelas públicas católicas primarias: 1860-1875”. *Boletín Academia Nacional De Historia* 96 (199): 43-95. <https://academiahistoria.org.ec/index.php/boletinesANHE/article/view/84>.
- Ross, Ben, Pablo Cevallos, y Barbara Bruns. 2018. “The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006-17”. Research on improving systems of education. <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/biblioteca/the-politics-of-transforming-education-in-ecuador-confrontation-and-continuity-2006-17>.
- Sarmiento, Maribel. 2017. “Implementación de la Universidad Nacional de Educación en la Amazonía”. En *Sacha Yachay. La Universidad Nacional de Educación del Ecuador en la Amazonía*, 37-64. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/portal-de-libros/sacha-yachay-la-universidad-nacional-de-educacion-del-ecuador-en-la-amazonia/>.
- . 2018. “Modelo de gestión académica contextualizado en el Marco de la implementación de la UNAE en Manabí”. En *UNAE las raíces del cambio. Libro de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador 2018*, 115-20. Azogues: Universidad Nacional de Educación. <https://unae.edu.ec/portal-de-libros/unae-las-raices-del-cambio-libro-de-rendicion-de-cuentas-de-la-universidad-nacional-de-educacion-del-ecuador-2018/>.
- Segovia, Fausto. 2017. “1996-2016: dos décadas de cambios en la educación”. En *Hacia Una Sociedad Educadora: Propuestas para el debate*. Quito: Grupo FARO.
- Senescyt. 2013a. *Acuerdo 160. Carreras de interés público*.
- . 2013b. “Proyecto Prometeo se convierte en atractiva alternativa para académicos y científicos europeos”. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e

- Innovación. 2013. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/proyecto-prometeo-se-convierte-en-atractiva-alternativa-para-academicos-y-cientificos-europeos/>.
- . 2013c. “René Ramírez: cuatro universidades son el pretexto simbólico para un pacto nacional para la construcción de la sociedad del conocimiento, creatividad y de la excelencia”. Boletín de Prensa No. 142. 14 de agosto de 2013. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/la-era-del-conocimiento-arranca-con-la-creacion-de-4-universidades-emblematicas/>.
- . 2014. *Resolución 003. Puntajes mínimos área de la formación docente*.
- . 2019. “Informe general de los resultados del “diagnóstico integral de la formación técnica y tecnológica”. Instituto superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Quilloac”.
- SENPLADES. 2009. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3128#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo,gesti%C3%B3n%20y%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica>.
- . 2011. “Recuperación del Estado para El Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- . 2012. “Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Skocpol, Theda. 2018. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. *Revista Santander*, n.º 9: 99-119. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistasantander/article/view/8866>.
- Soifer, Hillel David. 2010. “The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education”. *Latin American Research Review* 44 (2): 158-80. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0103>.
- . 2015. *State Building in Latin America*. 1.<sup>a</sup> ed. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316257289>.
- Steinmo, Sven. 2013. “Institucionalismo histórico”. En *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 131-54. Madrid: Akal.
- Stoessel, Soledad. 2013a. “Conflictos políticos y gobiernos post-neoliberales. Los casos de Argentina y Ecuador en tiempos de retorno estatal”. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Sede Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7421/2/TFLACSO-2013SS.pdf>.
- . 2014b. “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”. *Polis Revista Latinoamericana*, n.º 39: 1-22. <https://journals.openedition.org/polis/10453>.
- . 2021c. “Los sectores dominantes en el Ecuador posneoliberal”. *Perfiles Latinoamericanos* 29 (51). <https://doi.org/10.18504/pl2957-002-2021>.
- Stokes, Susan. 2009. “Globalization and the Left in Latin America”. Universidad Yale. [www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes\\_GlobalizationLeft.pdf](http://www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes_GlobalizationLeft.pdf).

- Strauss, Anselm, y Juliet Corbin. 2002. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín (Colombia): Universidad de Antioquía.
- Suarez, David, Alibrahim Lama, y Miguel Ruiz. 2012. “Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: El caso de la Unión Nacional de Educadores”. *Ecuador Debate*, 2012.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5124/1/RFLACSO-ED87-05-Suarez.pdf>.
- Subirats, J. 2001. “El análisis de las políticas públicas”. *Gaceta Sanitaria* 15 (3): 259-64.  
[https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9).
- Sydow, Jörg, y Georg Schreyögg. 2015. “Organizational Path Dependence”. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 385-89. Elsevier.  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.73103-5>.
- Tarrow, Sidney, y Charles Tilly. 2009. *Contentious Politics and Social Movements*. Editado por Carles Boix y Susan C. Stokes. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0019>.
- Telem Amazonas. 2012. “La Universidad Nacional de Educación en Azogues funcionará el primer semestre de 2014”. 2012. <https://www.dailymotion.com/video/x71y4tn>.
- Terán, Rosemarie. 2015. “Educación, cambio institucional y equidad”. *Paper Universitario*.  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4197/1/CON-PAP-Teran%2C%20R-Educacion.pdf>.
- Thompson, J. 2001. *Escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Torres, Carlos Alberto, y Daniel Schugurensky. 2001. “La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal”: *Perfiles Educativos* 23 (92): 6-31.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982001000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982001000200002).
- Troya, Rosa, y Odalys Fraga. 2019. “Formación profesional docente en la Universidad Nacional de Educación: una experiencia del desarrollo de competencias”. En *El pensamiento educativo ecuatoriano en la formación inicial del docente de la Universidad Nacional de Educación - UNAE*, 126-38. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- UNESCO. 2001. “Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe”. Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean (Chile). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135468>.
- . 2005. “La conceptualización de la UNESCO sobre calidad: un marco para el entendimiento, el monitoreo, y la mejora de la calidad educativa”. *EFA Global Monitoring Report*, 2005.  
[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/COPs/Pages\\_documents/Resource\\_Packs/TTCD/sitemap/resources/1\\_1\\_3\\_P\\_SPA.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/Pages_documents/Resource_Packs/TTCD/sitemap/resources/1_1_3_P_SPA.pdf).
- UNICEF. 2007. *Rediseño curricular para la formación de profesores de Educación Básica Intercultural Bilingüe del Nivel Superior Tecnológico*. Proyecto Regional de Educación Intercultural Bilingüe, EIBAMAZ. Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Finlandia y UNICEF. Vol. I. Quito.  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55760.pdf>.



- Universidad Nacional de Educación. 2015a. “Informe de rendición de cuentas de la Universidad Nacional de Educación – periodo 2015”. [https://92d7e37a-2e8e-427b-89b8-2f53c8146632.filesusr.com/ugd/5049d3\\_fb054ce4371f46459f6728a1c6c816b4.pdf](https://92d7e37a-2e8e-427b-89b8-2f53c8146632.filesusr.com/ugd/5049d3_fb054ce4371f46459f6728a1c6c816b4.pdf).
- . 2015b. “Plan estratégico institucional de la UNAE”.
- . 2015c. “Proyecto: Creación de la Universidad Nacional de Educación en Azogues, Cañar.”
- . 2016. “Modelo Pedagógico de la Universidad Nacional del Educación UNAE”. <https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2019/11/modelo-pedagogico-unae.pdf>.
- . 2017. “Plan Nacional de Profesionalización docente”.
- . 2018. “Centros de Apoyo – UNAE”. 2018. <https://unae.edu.ec/centros-de-apoyo/>.
- . 2020. “Rendición de cuentas 2020. Universidad Nacional de Educación”. [https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2021/05/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2020-versi%C3%B3n-narrativa\\_compressed.pdf](https://unae.edu.ec/wp-content/uploads/2021/05/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2020-versi%C3%B3n-narrativa_compressed.pdf).
- . 2021a. “Primera cohorte del programa de profesionalización docente UNAE”. 2021. <https://unae.edu.ec/noticias/primera-cohorte-del-programa-de-profesionalizacion-docente-unae/>.
- . 2021b. “Profesionalización. Datos estadísticos de la carrera”. 2021. <https://profesionalizacion.unae.edu.ec/>.
- Universidad Nacional de Educación, y Ministerio de Educación del Ecuador. 2018. *Convenio específico de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación y la UNAE*. Vol. Convenio 016.
- Universidad Nacional de Educación, y Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. 2019. *Convenio interinstitucional entre Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y la UNAE*.
- Universidad Nacional de Educación, Senescyt, y IFTH. 2018. *Convenio marco de cooperación interinstitucional entre la Universidad Nacional de Educación; La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; y el Instituto de Fomento al Talento Humano, para el otorgamiento de becas dentro del “Plan Nacional de Profesionalización Docente”*.
- Uzcategui, Emilio. 1951. “Evolución del laicismo en el Ecuador”. *Revista ecuatoriana de educación*, 1951.
- Vallejo, Raúl. 1995. “Educación Siglo XXI, estrategia para el consenso”. En *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*, 163-182. Buenos Aires: Miño y Dávila editores S.R.L.
- . 2009. “Cadena Presidencial. Evaluación docente”. 2009. [https://www.youtube.com/watch?v=CiPEkMC3F\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=CiPEkMC3F_E).
- Vásquez, Katherine. 2017. “La selección del Enes como determinante en la falla de la política de acceso a la educación superior en Ecuador”. En *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016). Extravíos, ilusiones y realidades*, 99-124. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6088>.
- Vela, Fortino. 2001. “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”. En *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la*

*investigación social*, editado por María Luisa Tarrés, 1. ed, 63-95. Las ciencias sociales. Segunda década. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y El Colegio de México.

Viciano, Roberto, y Rubén Martínez. 2010. “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”. *REVISTA IUS* 4 (25): 7-29.  
<https://doi.org/10.35487/rius.v4i25.2010.214>.

Villarreal, Matilde de los Ángeles. 2019. “La revalorización de la carrera docente en el Ecuador (2006-2015). Una mirada crítica desde el análisis del diseño de la política pública”. Quito: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/15678?mode=full>.

Villavicencio, Arturo. 2014. “La universidad virtuosa”. *Universidad Andina Simón Bolívar*, 1-37.

## Anexos

### Anexo 1. - Archivo consultado de la Asamblea Nacional del Ecuador

#### Asamblea Constituyente 2007 – 2008

| <b>Mesa 7 – Modelo de Desarrollo</b> |                          |  |
|--------------------------------------|--------------------------|--|
| Caja 1                               | Folder 25 - D 7.1.25.1   | Contrato Social por la educación   |
| Caja 1                               | Folder 51- D 7.1.51.1    | Propuesta de evaluación – CONESUP  |
| Caja 2                               | Folder 69- D 7.2.69.1    | Posicionamiento de la UNE sobre mesa 7   |
| Caja 3                               | Folder 89- D 7.3.89.1    | Propuesta del Magisterio para Reformar la Ley de Seguridad Social – UNE  |
| Caja 3                               | Folder 90- D 7.3.90.1    | Propuesta de reforma Educación Superior. CONESUP   |
| Caja 4                               | Folder 109- D.7.4.109.9  | Mesa 1. Artículos sobre derechos fundamentales y garantías constitucionales de la educación.                     |
| Caja 4                               | Folder 109- D.7.4.109.12 | Propuesta de disposición transitoria. Creación de universidades en capitales provinciales.                       |
| Caja 4                               | Folder 111- D.7.4.111.8  | Observaciones al informe de mayoría sobre articulados de educación por parte del asambleísta Iván Rodríguez.     |
| Caja 4                               | Folder 111-D.7.4.111.12  | Observaciones para limitar corporativismo en el Ministerio de Educación por parte del asambleísta Vicente Taino. |
| Caja 4                               | Folder 113- D.7.4.113.1  | Votación articulados de la educación.  |
| Caja 4                               | Folder 114- D.7.4.114.2  | Artículos aprobados. Capitulo IV sobre la Educación.   |

|        |                         |   |
|--------|-------------------------|---|
| Caja 4 | Folder 114- D.7.4.114.6 | Disposiciones transitorias sobre la educación aprobadas.  |
| Caja 4 | Folder 114- D.7.4.114.7 | Nuevo articulado sobre la educación con base a las observaciones recogidas ante el plenario de la Asamblea Constituyente. |
| Caja 4 | Folder 123- D.7.4.123.2 | Acta resolutive 119 sobre la educación.   |

### Plenario de la Asamblea Constituyente del 2008

|              |  |
|--------------|--|
| AC-07-08-093 | V. Conocimiento del informe de mayoría, presentado por la mesa constituyente 7 de régimen de desarrollo, para el segundo debate de los textos constitucionales, referente a: Título VI: el régimen de desarrollo. Capítulo 4. De una vida digna para todos y todas, en la parte correspondiente a derechos; la construcción de potencialidades humanas y de una vida digna en paz del sistema nacional de inclusión y equidad social, de la educación, de la educación superior (Parte A). |
| AC-07-08-096 | V. Votación de los textos constitucionales presentados para segundo debate, referentes A: [...] 2.3 Título VI, del capítulo IV: De una vida digna para todos y todas, sección segunda: derechos de una vida digna y en paz del sistema nacional de inclusión y equidad social, de la educación, de la educación superior (Parte A).  |

## Asamblea Nacional del Ecuador 2013

| Ley de creación de la Universidad Nacional de Educación - UNAE |                              |  |
|--|------------------------------|--|
| Proyecto Presentado – 69                                       | Memorando PAN -GR-2013-0220  | Entrega de Proyecto de la ley de creación de la Universidad Nacional de Educación - UNAE   |
| Calificación del CAL – 48                                      | Memorando N. SAN – 2013-1417 | Resolución CAL- 2013-2015-025  |
| Acta CAL 2013  | Acta N. CAL -2013-2015-008   | Sesión del CAL   |
| AN-13-15-391   | Acta 248                     | Comisión general para recibir al señor presidente del Consejo de Educación Superior y al señor ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano |
| AN-13-15-396   | Acta 254                     | Primer debate del proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional de Educación – UNAE   |
| AN-13-15-397   | Acta 254 – A                 | Continuación del primer debate del proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional de Educación – UNAE  |
| AN-13-15-398   | Acta 261                     | Comisión General para recibir a varios representantes de organizaciones respecto de la creación de las universidades vinculadas a la educación       |
| AN-13-15-409   | Acta 261 – A                 | Segundo debate del proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional de Educación – UNAE  |

## Anexo 2. -Lista de entrevistas para el desarrollo de la investigación

| <b>Actor</b>       | <b>Perfil – Institución</b>   | <b>Lugar</b>                      | <b>Duración</b> | <b>Fecha</b> |
|--------------------|---|-----------------------------------|-----------------|--------------|
| Mariana Pallasco   | Ex secretaria de comunicación de la Unión Nacional de Educadores - UNE,<br><br>Ex presidenta de la Unión Nacional de Educadores – UNE,<br><br>Actual docente de la Universidad Central del Ecuador  | Entrevista virtual vía zoom       | 1h 03m 21s      | 28/01/2022   |
| Vicente Benito Gil | Ex asesor del Ministerio Coordinador de Talento Humano y Ministerio de Educación,<br><br>Ex coordinador de los proyectos emblemáticos: Yachay, Ikiam, Unae y Uartes,<br><br>Ex coordinador de relaciones internacionales de Yachay Tech,<br><br>Actual docente de la Universidad de la Universidad de Alicante – España | Entrevista virtual vía zoom       | 1h 03m 18s      | 04/02/2022   |
| Cinthia Chiriboga  | Ex asesora y subsecretaria de Desarrollo Profesional docente del Ministerio de Educación,<br><br>Ex decana de la Universidad Casa Grande de Guayaquil   | Entrevista virtual vía zoom       | 1h 35m 16s      | 16/02/2022   |
| Franklin Castillo  | Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,<br><br>Ex presidente de la Federación de Institutos Superiores Pedagógicos del Ecuador,<br><br>Ex rector del Instituto Superior Pedagógico Camilo Gallegos,<br><br>Ex presidente de la Unión Nacional de Educadores – UNE Pastaza    | Entrevista vía llamada telefónica | 1h 05m 3s       | 21/02/2022   |
| Luis Mantilla      | Especialista en investigación educativa,<br><br>Analista del Ministerio de Educación  | Entrevista virtual vía zoom       | 1h 39m 41s      | 02/03/2022   |

|                   |   |                             |            |            |
|-------------------|---|-----------------------------|------------|------------|
| Freddy Peñafiel   | <p>Ex viceministro de Educación,<br/>Ex ministro de Educación</p> <p>Ex subsecretario de coordinación educativa del Ministerio de Educación</p> <p>Ex gerente del proyecto “Nuevo Bachillerato Ecuatoriano”,</p> <p>Ex miembro de la Comisión Gestora de la UNAE</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 02m 25s | 07/03/2022 |
| Maribel Sarmiento | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex coordinadora académica y administrativa de los Centros de Apoyo de la UNAE en la Amazonia y Manabí,</p> <p>Ex presidenta de la Comisión Gestora de la UNAE,</p> <p>Actual docente de la UNAE</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 18m 30s | 16/03/2022 |
| Rafael Rodríguez  | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex rector del Instituto Superior Pedagógico Luis Cordero de Azogues,</p> <p>Ex vicerrector de la Unidad Educativa Luis Cordero,</p> <p>Ex director del Instituto de Postgrado de la Universidad Técnica José Peralta,</p> <p>Actual docente de la Unidad Educativa Luis Cordero de Azogues,</p> <p>Actual docente de la UNAE</p> | Entrevista virtual vía zoom | 1h 03m 43s | 09/03/2022 |
| Freddy Álvarez    | <p>Ex docente de la PUCE, San Francisco, Universidad de Cuenca, entre otras.</p> <p>Ex Asesor Político para la Elaboración del Código de Salud y la Reforma Institucional,</p> <p>Ex consultor para el gobierno de Ecuador y Panamá,</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 40m 33s | 10/03/2022 |

|                  |  |                             |            |            |
|------------------|--|-----------------------------|------------|------------|
|                  | <p>Ex rector subrogante y decano de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN,</p> <p>Ex rector y presidente de la Comisión Gestora de la UNAE,</p> <p>Investigador de la Universidad de Cuautitlán Izcalli de México</p>  |                             |            |            |
| Dolores Pesantez | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación.</p> <p>Ex docente del programa Si Profe del Ministerio de Educación</p> <p>Ex docente de la Universidad de Cuenca</p> <p>Ex consultora para la creación de la carrera de Educación Inicial de la UNAE</p> <p>Ex directora de prácticas pre profesionales de la UNAE</p> <p>Ex directora de Vinculación con la Sociedad de la UNAE</p> <p>Actual docente de la UNAE</p> | Entrevista virtual vía zoom | 1h 23m 56s | 11/03/2022 |
| Anónimo          | Docente de la UNAE   | Entrevista virtual vía zoom | 1h 39m 37s | 15/03/2022 |
| Eduardo Fabara   | <p>Especialista en investigación educativa</p> <p>Ex director general de educación del Ministerio de Educación y Cultura</p> <p>Ex secretario general del CONEA</p> <p>Ex docente de la Universidad Andina Simón Bolívar</p>   | Entrevista virtual vía zoom | 1h 01m 12s | 16/03/2022 |
| Roberto Ponce    | <p>Ex director nacional de Mejoramiento Pedagógico del Ministerio de Educación de Ecuador</p> <p>Ex asesor del Ministerio y viceministerio de educación</p> <p>Primer coordinador académico de la UNAE</p> <p>Actual docente de la UNAE</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 38m 08s | 16/03/2022 |



|                    |   |  |            |            |
|--------------------|---|--|------------|------------|
| Liliana Arciniegas | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex representante de la Universidad del Azuay para el rediseño de las carreras de Educación (Currículo Genérico),</p> <p>Ex docente de la UNAE,</p> <p>Actual docente de la Universidad del Azuay</p>   | Entrevista virtual vía zoom                  | 1h 02m 52s | 17/03/2022 |
| Juan Auquilla      | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex docente de la Universidad de Cuenca,</p> <p>Ex docente del Instituto Febres Cordero de la ciudad de Cuenca,</p> <p>Ex director de las carreras a distancia de la UNAE,</p> <p>Actual docente de la UNAE</p>                                       | Entrevista virtual vía zoom                  | 1h 03m 31s | 18/03/2022 |
| Jaime Ullauri      | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex docente del Magisterio Nacional de Ecuador,</p> <p>Ex docente de la Universidad de Cuenca,</p> <p>Ex docente en el programa Si Profe del Ministerio de Educación,</p> <p>Ex director de tutorías de la UNAE,</p> <p>Actual docente de la UNAE</p> | Entrevista virtual vía zoom                  | 2h 19m 05s | 18/03/2022 |
| Mario Madroño      | <p>Ex docente de la Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad de Nariño de Colombia,</p> <p>Ex coordinador académico y administrativo de la UNAE Amazonia,</p> <p>Ex coordinador de proyectos de la Asociación Ecuatoriana para el Fomento de la</p>   | Entrevista presencial en la ciudad de Cuenca | 1h 18m 44s | 19/03/2022 |

|                   |  |                             |            |            |
|-------------------|--|-----------------------------|------------|------------|
|                   | Investigación Educativa – ASEFIE,<br>Actual docente de la UNAE   |                             |            |            |
| Monserrat Creamer | Ex comunicadora de la campaña Monseñor Leónidas Proaño,<br>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,<br>Ex coordinadora del área de educación de la Universidad San Francisco de Quito,<br>Ex asesora del Ministerio de Educación,<br>Ex directora del proyecto de creación de la UNAE,<br>Ex subsecretaria de la dirección de Fundamentos Educativos y Desarrollo Profesional del Ministerio de Educación,<br>Ex directora de excelencia académica de la UDLA<br>Ex coordinadora de Educación del Grupo Faro, Ex ministra de Educación | Entrevista virtual vía zoom | 1h 19m 31s | 21/03/2022 |
| Francisco Mendoza | Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,<br>Ex docente de del Instituto Superior Pedagógico 23 de octubre,<br>Ex evaluador del Consejo de Evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior – CEAACES,<br>Ex Consultor zonal de acompañamiento para implementación del reglamento de régimen académico en el CES,<br>Ex integrante de la Comisión Ocasional de Educación,  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 56m 54s | 21/03/2022 |

|                    |  |   |            |            |
|--------------------|--|---|------------|------------|
|                    | <p>Ex director de planificación de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí,</p> <p>Actual docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí</p>   |   |            |            |
| Rosa Hurtado       | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex especialista en temas de innovación educativa y currículo del Ministerio de Educación,</p> <p>Ex Gerente del proyecto de creación de la UNAE</p>   | Entrevista virtual vía zoom   | 1h 22m 09s | 23/03/2022 |
| Magaly Robalino    | <p>Especialista en investigación educativa,</p> <p>Ex investigadora del Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas – Cenaise,</p> <p>Ex directora nacional de mejoramiento y perfeccionamiento docente del Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador,</p> <p>Ex especialista de la UNESCO,</p> <p>Ex representante de la UNESCO en Perú y jefe de la Oficina de UNESCO Lima</p>   | Entrevista virtual vía zoom   | 1h 20m 24s | 04/04/2022 |
| Rebeca Castellanos | <p>Ex docente de varias universidades en Venezuela,</p> <p>Ex directora de Bienestar Universitario, directora de Planificación, Presupuesto y Evaluación Institucional en universidades de Venezuela,</p> <p>Ex capacitadora de docentes bajo programas del Banco Mundial,</p> <p>Ex directora de Posgrado y Vicerrectora Académica y de Investigación de la UNAE,</p> <p>Ex Miembro de la Comisión Gestora de la Universidad de las Artes y de la UNAE,</p> | Entrevista presencial en la ciudad de Azogues – Universidad Nacional de Educación | 1h 19m 46s | 04/04/2022 |

|                  |  |                             |            |            |
|------------------|--|-----------------------------|------------|------------|
|                  | <p>Ex directora de Adaptabilidad en la Universidad Católica de Cuenca</p> <p>Actual rectora de la UNAE</p>   |                             |            |            |
| Gladys Portilla  | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex docente del Magisterio Nacional del Ecuador,</p> <p>Ex docente en el programa Si Profe del Ministerio de Educación</p> <p>Ex directora de prácticas preprofesionales de la UNAE,</p> <p>Ex coordinadora académica de la UNAE,</p> <p>Actual docente de la Universidad de Cuenca,</p> <p>Actual docente de la UNAE</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 23m 48s | 12/04/2022 |
| Iván Rodríguez   | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p> <p>Ex técnico docente del Ministerio de Educación,</p> <p>Ex concejal del cantón Cayambe,</p> <p>Ex presidente de la Unión Nacional de Educadores – UNE Cayambe,</p> <p>Ex presidente de la Unión Nacional de Educadores – UNE Pichincha,</p> <p>Ex vicepresidente de la Unión Nacional de Educadores – UNE Nacional,</p> <p>Ex asambleísta Constituyente por la provincia del Carchi en 1998 por el Movimiento Popular Democrático – MPD,</p> <p>Ex asambleísta Constituyente por la provincia del Carchi en 2008 por el Movimiento de Unidad Carchense</p> | Entrevista virtual vía zoom | 1h 00m 53s | 20/05/2022 |
| Wilmer Santacruz | <p>Ex docente de instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Educación,</p>  | Entrevista virtual vía zoom | 1h 18m 45s | 15/09/2022 |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  | Ex coordinador nacional de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (2013-2020) |  |  |  |
|--|--|--|--|--|