

Santiago Ortiz Crespo

# La Revolución Ciudadana y las organizaciones sociales. Ecuador (2007-2017)

## El caso de la Red de Maestros



© 2021 FLACSO Ecuador

Agosto de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-578-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2021-19atrio>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Ortiz Crespo, Santiago

La Revolución Ciudadana y las organizaciones sociales.  
Ecuador (2007-2017) : el caso de la Red de Maestros /  
Santiago Ortiz Crespo. Quito : FLACSO Ecuador, 2021

xi, 284 páginas. - (Serie Atrio)

Bibliografía: p. 266-283

ISBN: 9789978675786 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2021-19atrio>

SOCIOLOGÍA POLÍTICA ; CIENCIA POLÍTICA  
; MOVIMIENTOS SOCIALES ; ECONOMÍA ;  
REVOLUCIÓN CIUDADANA ; ALIANZA PAÍS ;  
PARTIDOS POLÍTICOS ; LIDERAZGO ; RED DE  
MAESTROS ; ECUADOR

306.2 - CDD

---

Editorial  FLACSO  
Ecuador



En la serie Atrio se publican obras arbitradas.

¿Qué pasaría en un barrio en el que un panadero se pone a discutir cómo se hace pan con toda la población? Es decir, ¿a qué viene esto de la participación? El panadero ya sabe cómo hacer pan. A los gobernantes tienen que exigirnos hacer el pan, porque de lo contrario al final del día no va a haber pan para que nos compren allí en el barrio. Nosotros somos los que sabemos hacer el pan.

—Rafael Correa

# Índice de contenidos

<b>Agradecimientos</b> .....	VIII
<b>Abreviaturas</b> .....	x
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Marco teórico</b> .....	10
Movimientos sociales, una definición .....	10
Estructuras de movilización .....	12
Marcos interpretativos .....	17
Repertorios .....	18
Estructura de oportunidades .....	19
Régimen .....	23
El Estado como creador de condiciones de los movimientos sociales .....	26
Neocorporativismo .....	28
Conclusión .....	33
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Una estructura de oportunidades políticas restrictiva</b> .....	36
Antecedentes .....	37
Las tres fases de la Revolución Ciudadana .....	38
Estructura de oportunidades políticas restrictiva .....	68
Conclusiones .....	74

<b>Capítulo 3</b>	
<b>Régimen, educación y políticas ante las organizaciones sociales</b> . . . . .	76
Régimen y políticas públicas . . . . .	77
La política educativa de la Revolución Ciudadana . . . . .	79
Políticas públicas y participación de las organizaciones populares. . . . .	93
Políticas de control y represión . . . . .	116
Políticas de consenso y discurso gubernamental . . . . .	121
Conclusiones . . . . .	131
<b>Capítulo 4</b>	
<b>La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa</b> . . . . .	136
La UNE: el agotamiento de una relación corporativa. . . . .	137
La Red. . . . .	148
Estructura . . . . .	158
Demandas de la Red de Maestros . . . . .	176
Conclusiones . . . . .	194
<b>Capítulo 5</b>	
<b>¿Relaciones corporativas con el Estado?</b> . . . . .	199
La apuesta por un nuevo estatus . . . . .	200
Canales de negociación . . . . .	228
Agregación de intereses . . . . .	233
Participación en la política pública . . . . .	243
Participación política. . . . .	244
La Red de Maestros y la matriz estatal . . . . .	246
Conclusiones . . . . .	249
<b>Conclusiones</b> . . . . .	253
<b>Referencias</b> . . . . .	266
<b>Sobre el autor</b> . . . . .	284

# Ilustraciones

## Tablas

Tabla 1.1. Taxonomía de las organizaciones y redes . . . . .	13
Tabla 1.2. Tendencias y tipología de las organizaciones relacionadas con el movimiento social . . . . .	16
Tabla 1.3. Factores de la estructura de oportunidades políticas . . . . .	19
Tabla 1.4. Capacidad de gobierno y democracia . . . . .	25
Tabla 1.5. Represión policial de la protesta . . . . .	27
Tabla 2.1. Apoyo electoral a Rafael Correa (2006-2013). . . . .	56
Tabla 2.2. Estructura de oportunidades políticas . . . . .	73
Tabla 2.3. Capacidades gubernamentales frente a niveles de democratización (2007-2017) . . . . .	75
Tabla 3.1. <i>Inputs-outputs</i> por fases. . . . .	105
Tabla 3.2. Instancias corporativas del Estado . . . . .	107
Tabla 3.3. Análisis del Decreto 016 . . . . .	114
Tabla 4.1. Número de docentes escalafonados . . . . .	179
Tabla 4.2. Actividades de la Red de Maestros (2014-2017). . . . .	192
Tabla 5.1. Propuestas de la Red de Maestros para las reformas a la LOEI . . . . .	236
Tabla 5.2. Temas que interesan al sindicalismo docente . . . . .	238
Tabla 5.3. Fortalezas que los maestros reconocen en el nuevo modelo de carrera docente. . . . .	240
Tabla 5.4. Debilidades que los maestros reconocen en el nuevo modelo de carrera docente. . . . .	240

## Gráficos

Gráfico 2.1. Fases de la Revolución Ciudadana . . . . .	38
Gráfico 2.2. Evolución del coeficiente de Gini (2007-2017) . . . . .	49
Gráfico 2.3. Distribución socioeconómica de hogares en Ecuador (2003-2012) y América Latina (2009) en porcentaje . . . . .	49
Gráfico 2.4. Opinión positiva sobre la gestión gubernamental (2007-2017) en porcentaje. . . . .	50
Gráfico 2.5. Número de conflictos por mes en Ecuador (2008-2012) . . . . .	53
Gráfico 2.6. Evolución de las victorias de Correa (2006-2013) . . . . .	55
Gráfico 3.1. Presupuesto devengado de educación como porcentaje del PIB . . . . .	89
Gráfico 3.2. Sistema de participación . . . . .	102
Gráfico 3.3. Conflicto en Ecuador (2007-2017) . . . . .	120
Gráfico 4.1. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados . . . . .	150
Gráfico 4.2. Percepción de los maestros sobre la recategorización. . . . .	180
Gráfico 4.3. Convocatoria al programa de profesionalización . . . . .	189
Gráfico 5.1. Percepción sobre la posibilidad de ascender de categoría docente. . . . .	241

# Agradecimientos

La investigación sobre la Red de Maestros fue un desafío personal e intelectual, pues me abrí a conocer a un actor y un campo relativamente nuevos. Antes había estudiado los movimientos indígenas. Fue un importante reto dialogar y aprender de personas que forman nuevas generaciones y que lo hacen tanto en lugares apartados como en grandes unidades educativas emblemáticas de varias ciudades del país. Quiero agradecer a todos esos maestros y maestras, quienes me abrieron sus puertas y no tuvieron reparo en contarme sobre sus vidas, sus problemas y sus expectativas. Gracias en particular a quienes lideran la Red, a los profesores de las escuelas bilingües y de la UNE y también a los funcionarios del Ministerio de Educación y docentes universitarios que me compartieron sus conocimientos y enfoques sobre educación y pedagogía.

Por otra parte, quiero agradecer a David Suarez, Philip Altman, Nora Fernández, que amablemente leyeron los avances y me hicieron comentarios sobre mi presentación en la Universidad Central; a Betty Espinosa y Martin Paladino, que hicieron sus observaciones en la FLACSO. ¡Fue muy positivo dialogar con ellos! También, por supuesto, a los lectores anónimos, que me entregaron puntualizaciones detalladas y pertinentes para desarrollar la última versión del texto.

Mi sentido agradecimiento a los estudiantes de la FLACSO, que luego se hicieron amigos entrañables y con quienes compartí la grata experiencia de vinculación con los municipios en la Escuela de Formación Ciudadana.

Como becarios, ellos me apoyaron en la recolección de información y el análisis de estudios previos: Alejandra Espinosa y Mauricio López en la Marcha del Agua, en 2012; Otto Colpari y Omar Bonilla en el estudio sobre la organización rural, en 2013; Carlos Haynes en el análisis de la Revolución Ciudadana, en 2014-2015 y Agustín Burbano y Cristina Bastidas en el estudio sobre descentralización. A todos ellos les expreso mi reconocimiento y también mi alegría, pues todos siguieron su rumbo en sus estudios de doctorado o en la labor con las comunidades.

También a las personas de la FLACSO: Juan Ponce, director; Marco Córdova, coordinador de investigación; a las docentes del departamento de Sociología y Estudios de Género, con quienes compartí el desafío de construir el doctorado y la maestría de Sociología y, en particular, a Susana Wappenstein, de quien recuerdo su inmenso compromiso como maestra.

Finalmente quiero agradecer a mi hermana Quinche, quien editó con mucha rigurosidad la primera versión. Un agradecimiento especial a Maty Velasco, mi compañera, quien siempre estuvo junto a mí, dándome ánimo y haciéndome comentarios certeros sobre los avances y la metodología del estudio.

# Abreviaturas

AP	Alianza PAIS
BGU	Bachillerato General Unificado
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CNE	Consejo Nacional Electoral
Conaie	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CREO	Creando Oportunidades
CTE	Confederación de Trabajadores del Ecuador
CUT	Central Única de Trabajadores
Dineib	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
EIB	Educación intercultural bilingüe
EOP	Estructura de oportunidades políticas
FCME	Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano
Fenacle	Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador
FESE	Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador
FEUE	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
FUTE	Frente Unionista de Trabajadores de la Educación

GAD	Gobierno autónomo descentralizado
ID	Izquierda Democrática
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
Ineval	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
ITT	Ishipingo Tambococha Tiputini
LCDEM N	Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOCPC	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
LOPCCS	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
Losep	Ley Orgánica de Servicio Público
MCP-GAD	Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
Mineduc	Ministerio de Educación
MPD	Movimiento Popular Democrático
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PAIS	Patria Altiva i Soberana
PCM LE	Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador
PIB	Producto interno bruto
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSC	Partido Social Cristiano
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SUIOS	Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales
TLC	Tratado de libre comercio
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UASB-E	Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador
UEM	Unidad Educativa del Milenio
UNAE	Universidad Nacional de Educación
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNE	Unión Nacional de Educadores

# Introducción

A partir de un desgaste del régimen democrático, de la incapacidad del modelo neoliberal de brindar condiciones de bienestar a la mayoría de la población y en el marco de la expansión del descontento popular, se generó un polo sociopolítico identificado como Revolución Ciudadana que captó el gobierno en 2007 en Ecuador. Este proceso tuvo como antecedente una fase de crecimiento económico iniciado en el año 2001, que se consolidó a partir de 2007 con las políticas neodesarrollistas del período de la Revolución Ciudadana. Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana), el movimiento que articuló las diversas vertientes de la Revolución Ciudadana, apostó por un Estado proactivo en la economía, con una política de redistribución social financiada con los altos precios del petróleo, en el marco de lo que se llamó el retorno del Estado con autonomía relativa (Ramírez 2011). Esto generó movilidad social, ampliación de las capas medias, del consumo y del mercado interno (Samaniego 2015; Ortiz 2017a). Suscitó cambios en el régimen de bienestar, en el cual se plantearon políticas universalistas de educación, salud, empleo y seguridad social (Mintiguiaga y Ubasart 2013).

Alianza PAIS (AP), como fuerza política, integró una heterogeneidad de fragmentos de partidos políticos de izquierda y centro. A este movimiento se sumaron colectivos y organizaciones sociales, líderes y movimientos locales de diversas regiones del país. Estos provenían del

socialismo, el comunismo, la Izquierda Democrática (ID) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Se formó así una constelación de actores en torno a AP y al liderazgo de Rafael Correa, coalición que superó el anclaje regional de los partidos del viejo régimen (García 2012).

La relación de las organizaciones sociales y de maestros con el gobierno varió a lo largo del tiempo. En un primer momento (2007-2009), se formó el polo de la Revolución Ciudadana afirmando una identidad ciudadana “virtuosa” que impugnaba a la vieja y corrupta “partidocracia” (Ramírez 2007). Mientras crecía el apoyo al nuevo gobierno, se ampliaron las expectativas sobre los canales de participación ciudadana que estableció la nueva Constitución. Las modalidades utilizadas en esta fase fueron iniciativas de participación para presentar propuestas a la Asamblea Constituyente, aparte de seis eventos electorales que se sucedieron, uno detrás de otro, a lo largo de tres años. En una segunda fase (2009-2013), se consolidó el apoyo a la Revolución Ciudadana. En ello incidió el crecimiento de la obra pública y la ampliación de cobertura de los servicios. Fue un período de consolidación del Estado, marco que sirvió para formular políticas de “desconcentración” y “descorporativización”. Mientras tanto, el gobierno se distanciaba de la vertiente radical de su base de apoyo, ejecutando una política de control y judicialización de la protesta (Ortiz 2016). Sin embargo, también fomentó relaciones con varias organizaciones y coaliciones locales populares en ese período (Trujillo 2018). Todo ello ocurrió en el marco de una concentración de poder en el Ejecutivo y desdemocratización de la vida social y política (Ortiz y Burbano de Lara 2017). Ese proceso culminó con el triunfo electoral de Correa en una sola vuelta y la consolidación de una mayoría parlamentaria en las elecciones del año 2013, que dejó a la oposición en un lugar marginal. La tercera fase (2014-2016) se inició con el inesperado triunfo de la oposición de derecha en las elecciones legislativas de 2014, cuando AP perdió en 19 de las 20 ciudades principales. La capacidad hegemónica de la Revolución Ciudadana se debilitó, pero surgió, de manera inesperada, la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (en adelante Red de Maestros). Al final de esta fase, debido a la crisis económica, salió a la luz una serie de conflictos políticos y redistributivos que tenderían a fortalecer a los partidos de derecha, que perdieron por estrecho margen las elecciones presidenciales en el año 2017.

En estas tres fases (2007-2009 / 2009-2013 / 2014-2016), las relaciones con el magisterio fueron desiguales: de coincidencias con la Unión Nacional de Educadores (UNE), se pasó a la “política de descorporativización del Estado”, que llevó al gobierno de Correa a fracturar la relación con este gremio. En la segunda fase, el magisterio tuvo una serie de estímulos y beneficios en términos de salarios, ampliación de la planta docente, capacitación, mejoramiento de las condiciones de trabajo, infraestructura educativa y revalorización del rol del docente. En ese contexto, en la tercera fase, se fomentó la Red de Maestros.

Con estos antecedentes, en este libro se aborda una pregunta en torno a cuál es el alcance de las relaciones socioestatales y, en particular, sobre la Red y sus modalidades de relación con el Estado. Se indaga sobre el escenario de oportunidades, las políticas del régimen, la consistencia de la Red y sus vínculos con el Estado.

## Argumento y enfoque

La respuesta preliminar a esta pregunta es que la Red de Maestros asumió una forma híbrida, dado que se sustentó fuertemente en la institucionalidad del Ministerio de Educación del Ecuador (Mineduc), en el marco de un Estado fuerte en recursos económicos, institucionales, mediáticos y coercitivos. La Red proviene de grupos descontentos de la UNE, maestros que buscaban revalorizar su oficio y jóvenes maestros enrolados en el período de la Revolución Ciudadana. Su articulación nacional se dio cuando el Ministerio decidió apoyarla como un mecanismo de gobernabilidad del sector educativo, en un momento de despliegue institucional en zonas, circuitos y distritos. Ese origen marcó el carácter híbrido de la Red —un gremio inserto en la institucionalidad—, moldeada por la organización del Ministerio y, obviamente, incorporada a las unidades educativas, donde los rectores y maestros son parte de su cadena de mando. Si bien la Red representó y canalizó demandas ante la autoridad, al mismo tiempo coadyuvó a la implementación de políticas educativas.

La Red alcanzó el reconocimiento del Estado, fue consultada, presentó demandas, pero no contó con canales formales y permanentes de negociación; quedó, entonces, en una condición de fragilidad, dependiente

del reconocimiento institucional. Hizo importantes movilizaciones y concentraciones mostrando la magnitud del magisterio, pero estas no fueron acciones conflictivas con adversarios definidos, sino manifestaciones permitidas por el régimen. Se resistió a participar en campañas electorales, a tener representación en cargos o presencia en los órganos directivos del movimiento gobernante, pero participó en actos de legitimación del régimen y, finalmente, intervino en la campaña electoral de 2017.

Además de estos rasgos, su identidad está configurada en sus demandas, en la revalorización del maestro y en la adhesión a las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación pública. Pese a que tiene el reconocimiento de las autoridades como interlocutor que monopoliza la representación de los maestros, no se puede afirmar que sostenga relaciones corporativas, afirmación que en este estudio se comprobará.

El estudio tiene varias fuentes teóricas: los aportes de Tilly (1998, 2000, 2010a) y su concepto de régimen (2010b); el trabajo de Tarrow (1997, 1999) sobre los movimientos sociales y el neocorporativismo de Schmitter (1985, 1992, 1998). Todo ello enmarca las definiciones sobre las políticas públicas de distribución de recursos, participación, coerción y legitimación, abriendo un debate con diversos enfoques existentes sobre las relaciones neocorporativas en Ecuador y América Latina.

Los movimientos sociales son entendidos, según Tarrow (1997, 21), como “una acción contenciosa de personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una intervención mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades”. Se trata de poner en juego recursos internos en el marco de cambios en la estructura de oportunidades políticas (EOP) que restringen o facilitan el movimiento y que dependen de las capacidades estatales, el alineamiento de fuerzas y las pugnas entre las élites. Este concepto integra la estructura organizativa como incubadora que se abre en los momentos de conflicto; los repertorios de acción como formas de lucha que emplea el movimiento y que responden a la configuración social y cultural de los actores, y los marcos de interpretación que codifican selectivamente situaciones de injusticia y agravio, articulan las demandas y establecen un curso estratégico para la acción.

Si los movimientos sociales encuentran en la estructura de oportunidades mayores o menores incentivos para actuar, también hay que señalar que asumen diversas modalidades de relación con el Estado. Una

de ellas es el neocorporativismo; este se podría definir como una forma de “acuerdo institucional, de vínculo, entre intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras de decisión del Estado” (Schmitter 1985, 49). Entre los elementos que hacen parte de esta teoría se pueden señalar: las formas de representación de intereses particulares; la participación coordinada de los miembros organizados, asumiendo rasgos de disciplina, armonización de intereses y de negociación del conflicto, y el monopolio de la representación. Se añade que existen asociaciones que cumplen un doble papel: no agregan intereses únicamente, sino que también conforman una identidad colectiva (Solé 1984). Esto implica niveles de identificación, consenso y legitimidad del Estado (Garza 1994) e incidencia en la elaboración de decisiones públicas, consensuando con el poder político estrategias, objetivos y medidas concretas (Solé 1984).

Por su lado, el Estado despliega diversos recursos para integrar, negociar o segregar a los actores sociales. Esos recursos se organizan en lo que Tilly llama el “régimen”, que se refiere al tipo de relaciones regulares entre gobernantes, gobiernos y actores políticos, que son principalmente de tres tipos: coerción, capital –o recursos materiales que distribuye el Estado– y compromiso –elementos de cohesión, consensos e ideologías que les articulan con el Estado– (Tilly 2010b).

La revisión conceptual permite sustentar las principales variables del estudio. La reconstrucción de las oportunidades mostrará los distintos alineamientos políticos y cómo se restringen o amplían las oportunidades de los movimientos sociales. El concepto de régimen permitirá reconstruir los diversos recursos y estrategias de un Estado que hizo gala de una gran inversión pública, pero también de formas de control y represión a las organizaciones sociales, e inclusive de estrategias comunicativas novedosas que apuntalaron la hegemonía política del movimiento oficialista. Por otra parte, el enfoque sobre los movimientos sociales ayudará a entender la consistencia organizativa, la identidad y las demandas de los educadores en la Red de Maestros. El concepto de neocorporativismo contribuirá a examinar cómo dichos movimientos negocian sus demandas y a despejar si sus representantes tienen relaciones privilegiadas con el Estado e influyen sobre la política pública.

## Metodología

Este estudio está enmarcado en la sociología política, en el campo de los movimientos sociales, con una propuesta metodológica que relaciona al sujeto social con la EOP, en el contexto de un régimen determinado. El movimiento social actúa en relaciones de conflicto en varios planos: uno tiene que ver con la EOP, donde los actores aprovechan o tienen dificultades para actuar en medio de la pugna de las élites y los partidos. Un segundo plano se refiere a la interacción gobierno-gremios en el marco del régimen; aquí hay que diferenciar sus dimensiones de normas, coerción, distribución de recursos y consenso, que se plasman en políticas públicas, entendidas como dependientes de las relaciones de fuerza de los actores. Un tercer plano tiene que ver con la trayectoria y demandas de la Red de Maestros, y un cuarto plano, con las relaciones neocorporativas con el Estado, lo que implica conciliación de intereses y negociación de demandas mediante canales institucionales.

La estructura de oportunidades, la pugna de las élites y los alineamientos políticos son analizados a través del método de coyuntura de Gramsci ([1949] 1980). Este se enfoca en el estudio del “acontecimiento”, es decir los hitos, los puntos de inflexión en las relaciones de fuerza, donde se destaca el papel de los actores, tanto del gobierno, como de las élites tradicionales y los grupos subalternos. La metodología del análisis de coyuntura toma en cuenta la revisión de eventos, utilizando fuentes secundarias como artículos de prensa y bases de datos, tal como el registro de conflictos sociopolíticos de la revista *Ecuador Debate* (del Centro Andino de Acción Popular, CAAP), las cifras electorales (del Consejo Nacional Electoral, CNE), la información macroeconómica y estudios de opinión. Este acápite ha utilizado trabajos previos del autor (Ortiz 2018). Como resultado, se realiza una periodización de la década 2007-2017 y se precisan las variables que han facilitado o restringido la actuación de los movimientos sociales.

Un segundo plano del análisis tiene que ver con las políticas públicas en las diversas dimensiones del régimen: distribución de recursos/normatividad, consenso y coerción. El análisis de las políticas públicas se hizo mediante la metodología sugerida por Donatella Della Porta (1999) que ubica tres tipos de variables: estables (capacidades estatales),

cambiantes (relación de los actores y políticas públicas) e interacción (estrategias de los actores). También se emplea la visión de Fontaine (2016) y Subirats (2001) sobre la caracterización normativa, institucional y el contenido de las políticas, que para estos autores son variables dependientes de las relaciones de fuerza, en donde se ponen en juego tanto la capacidad normativa y coercitiva gubernamental como la visión de los actores en torno a las problemáticas en juego. Se examina las políticas de educación, participación, estrategia mediática y represión con una metodología de revisión de informes oficiales, diagnósticos, leyes y planes, así como entrevistas a expertos. Se hicieron 20 entrevistas a funcionarios: cinco de las zonas y distritos, cinco de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Dineib) y 10 del Mineduc, incluidas tanto autoridades de la administración 2014-2017, como de la administración 2017-2018. También se entrevistó a expertos sobre educación, policía, participación y organización social. En el estudio de las políticas fueron de gran aporte tesis de doctorado y maestría, así como estudios del discurso de Rafael Correa en las sabatinas. Igualmente, se asistió a dos eventos sobre educación realizados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y se mantuvo, por un año, un grupo de intercambio con colegas que investigaban la temática educativa.

Un tercer plano tiene que ver con la trayectoria y organización de la Red. Se recogió tanto la historia individual de los líderes como de la organización, sus demandas y repertorios, así como sus marcos de interpretación. Se trataba de indagar las prácticas mediante metodologías de revisión de documentos, reglamentos, notas de prensa y pronunciamientos, asimismo se compilaron testimonios y percepciones individuales de los líderes. Se realizaron 18 entrevistas a miembros de la Red, seis en Imbabura, cinco a nivel nacional y tres en las provincias de Guayas, Azuay y Los Ríos. También se entrevistó a líderes de la UNE, así como a maestros de la Dineib. Fue útil realizar observación en varios colegios y escuelas y participar en marchas, concentraciones y la Asamblea Nacional de la Red, así como seguir a sus líderes en Facebook y prensa. Los líderes entrevistados tienen estudios de licenciatura y de maestría; hay varios jefes de Distrito, la mayor parte hombres y varias mujeres, entre ellas, rectoras de establecimientos educativos. Hay que señalar que la selección de la Red se tomó luego de entrevistar a líderes de agrupaciones

sindicales, campesinas, de pescadores, de mujeres e indígenas vinculadas al gobierno de Correa.

Un cuarto plano tiene que ver con las relaciones entre la Red y el Mineduc. Se analizó la actuación de los líderes representativos y los canales de negociación con las autoridades. Para ello, aparte de revisar plataformas de lucha y declaraciones de los dirigentes y funcionarios, se realizó entrevistas con preguntas sobre la identidad, la negociación de demandas, así como las percepciones sobre el sentido y alcance de los diálogos. Igualmente, se visitó los distritos, la coordinación zonal de Imbabura y el edificio central del Mineduc en Quito, a fin de identificar las formas de organización y administración institucional y recoger breves opiniones de los maestros allí presentes que utilizaban los servicios del Ministerio.

El caso de la Red de Maestros fue seleccionado por ser la educación una actividad fundamental del Estado, por ser la “educación para todos” una de las “cinco revoluciones” originales de AP y un eje central de las realizaciones gubernamentales. En ese ámbito se cruzan las políticas de distribución de recursos, presencia en el territorio y desconcentración del Estado. Además, esa política era una de las principales del discurso que legitimó a la Revolución Ciudadana.

Por otra parte, las organizaciones existentes en este ámbito fueron la base de los movimientos sociales más poderosos de las últimas décadas en Ecuador: la UNE, en la llamada “educación hispana”, y las organizaciones indígenas con su organización más representativa, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), con la educación bilingüe. Al tratarse de una política medular y arena de actuación de las agrupaciones más representativas del mundo social, el estudio de la Red de Maestros contribuye a caracterizar de mejor manera las relaciones socioestatales.

En el campo de la educación, el gobierno de Correa formuló su política de descorporativización, pues quiso liberar al Estado de la influencia de actores que se habían insertado en el período neoliberal, beneficiándose de “intereses particulares”. Con eso se refería tanto a los indígenas, que controlaban la Dirección de Educación Bilingüe, como a la UNE, que influía en diversas instancias estatales. El examen de esta política tuvo, además, un significado especial, pues aborda un elemento ideológico que

justificó el distanciamiento del gobierno de las organizaciones sociales y un paraguas bajo el cual se tomaron medidas de control de dichas organizaciones.

Hay que señalar que el tema del neocorporativismo ha sido poco estudiado y no se cuenta con una caracterización general en Ecuador, a diferencia de otros países latinoamericanos, donde es un rasgo crucial de los Estados. En Ecuador hay ensayos que plantean aspectos del corporativismo (Bustamante 2006; Ivanovic y Naizot 2016), hay estudios sobre su presencia en el Estado a comienzos del siglo XX (Coronel 2009), otros lo abordan como características del “retorno del Estado” (Ramírez 2011) y hay investigadores que le sitúan como un rasgo marginal (Ospina 2011). Se encontraron dos investigaciones sobre relaciones corporativas, una sobre los choferes en la década progresista (Stoessel 2016) y otro sobre el Seguro Social Campesino en el período neoliberal (León 2018). Por ello, un estudio sobre esta temática, especialmente en un campo como la educación, puede contribuir a mejorar la comprensión sobre las relaciones del Estado con la sociedad civil.

La estrategia metodológica de este estudio combina un plano macrosocial, en tanto analiza fenómenos de carácter nacional como alineamientos electorales, políticas gubernamentales, régimen, historia de la Red, con un plano meso, en que examina las interacciones de los actores locales en varias regiones, especialmente en la zona norte de Imbabura, donde surgió la Red. La educación bilingüe tiene una larga historia allí, donde además se produjo un fuerte conflicto con la UNE. También se realizó entrevistas en Quito, Guayaquil, Quevedo y Cuenca, donde se implementó la desconcentración territorial en zonas, distritos y circuitos.

Este recorrido se organiza en cinco capítulos: en el primero se delinea el marco teórico; en el segundo se periodiza la década en tres fases en las que se modifican las coyunturas y las oportunidades políticas; en el tercero se analiza el régimen socioestatal existente en Ecuador y sus políticas educativas, de participación, de consenso y represión. En el cuarto capítulo se construye la historia de la Red, sus formas de organización, demandas y movilización, mientras que, en el quinto, se estudian las modalidades de negociación o conflicto entre las organizaciones de maestros y el Estado, y la configuración o no de relaciones neocorporativas.

# Capítulo 1

## Marco teórico

El análisis de las organizaciones sociales y su posicionamiento ante el Estado ecuatoriano, en un período en que cambiaron significativamente las relaciones de fuerza, requiere una visión relacional de la perspectiva de los actores y el entorno político. De allí que este libro se fundamente en la corriente de la EOP. Esta corriente supera los enfoques que miran los movimientos sociales de manera aislada, sin tomar en cuenta los factores políticos.

Los científicos sociales de la tradición norteamericana [...] han distinguido empíricamente, y desarrollado de forma analítica, una serie de variables [...] que permite entender el juego estratégico que se entabla entre líderes y activistas, por un lado, y autoridades, élites u oponentes, por el otro (Guerra Blanco 2007, 843).

Este trabajo articula dos campos teóricos de esta corriente: por una parte, el de los movimientos sociales, y por otra, el de régimen. A fin de caracterizar con mayor precisión las relaciones que los vinculan, el marco analítico se completa con el concepto de neocorporativismo.

### Movimientos sociales, una definición

Según la teoría de los movimientos sociales, estos son

una acción contenciosa de personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una intervención mantenida con las élites, los oponentes

y las autoridades. Se trata de acciones que ponen en juego recursos internos en el marco de cambios en la estructura de oportunidades políticas (Tarrow 1997, 21).

La organización proyecta al colectivo hacia la acción; está sustentada en la solidaridad interna, en una comunidad de intereses y en rasgos comunes que les identifican. Una acción disruptiva produce obstrucción o incertidumbre en las actividades de los otros. Esto implica el uso de un abanico de repertorios o formas de acción que tienen como resultado la respuesta del Estado o sus oponentes.

Los movimientos se caracterizan por politizar su acción; es decir, por afirmar una identidad y definir un adversario. Si bien existen dinámicas internas de la sociedad civil, muchos conflictos que se desarrollan localmente terminan apelando a autoridades nacionales (Tarrow 1997, 27) o incidiendo en las políticas públicas, en varias arenas, donde se establecen conflictos o negociaciones (Neveu 2000, 29).

Según el enfoque mencionado, no hay una acción totalmente distanciada del Estado, hay una interconexión. Esto implica superar la dicotomía Estado-movimientos sociales, muy corriente en perspectivas de izquierda y autonomistas (Archila 2003, 61). Por otra parte, los movimientos sociales funcionan en condiciones concretas: en una economía determinada, con servicios públicos determinados, dentro de una comunidad política particular y un Estado específico (Tarrow 1997, 25).

Una pregunta clave que se hacen los autores de esta corriente tiene que ver con los desafíos colectivos frente al egoísmo personal. Según Tarrow (1997, 21), la EOP crea incentivos para las acciones colectivas, los facilita o, también, los restringe. Estos cambios son significativos en tanto los actores los perciben desde sus propios marcos de interpretación, lo que implica valorar la cultura desde la cual los actores procesan esos marcos. La cultura es vista en su doble dinámica, como algo heredado y como un proceso de transformación.

Antes de continuar con los aspectos conceptuales, se puntualizarán los componentes principales de la definición de movimientos sociales de Tarrow (1997, 49):

- La organización es una incubadora con una serie de actividades internas que se abren en los momentos de conflicto, cuando la gente

pasa a la acción. Se trata de espacios donde se cultiva el reconocimiento mutuo, se afirma la identidad y se facilita la conexión entre actores. Aquella se extiende a nivel territorial, con formas centralizadas o descentralizadas, en algunos casos, con equipos profesionales que se juntan en coaliciones heterogéneas y plurales en momentos estratégicos o en campañas.

- Los repertorios de acción son formas de lucha que emplea el movimiento en la sociedad moderna –paros, huelgas, manifestaciones–, que asumen formas “modulares” aplicables a varias situaciones; los repertorios responden a la configuración social y cultural de los actores.
- Los marcos de interpretación, sustentados en la identidad de los actores, son esquemas de comprensión del mundo que codifican selectivamente situaciones de injusticia y agravio, articulan las demandas y establecen un curso estratégico para la acción.
- El proceso contencioso se da en un marco político, dentro de una estructura de oportunidades que se define como “las dimensiones consistentes del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente”.

Los movimientos logran resultados en varios ámbitos: en su propia politización, en sus formas de organización y protesta, en la cultura política o los marcos culturales incorporados, o –en términos de la satisfacción de sus demandas materiales o los cambios en las normas y la política pública– en la estructura de oportunidades (Tarrow 1997, 50-57).

## Estructuras de movilización

Las organizaciones son redes sociales, comunidades, grupos que conforman un tejido. Allí se cultiva el reconocimiento mutuo; se afirma la solidaridad y la identidad; se coordinan personas, recursos e información, y se facilita la relación en torno a intereses y demandas comunes. La organización es un núcleo de sociabilidad (familiar, territorial, de trabajo, etc.) que, a la vez, es una reserva o incubadora del movimiento

que se abrirá en los momentos de conflicto, cuando la gente pasa a la acción (Tarrow 1997, 55).

McAdam, McCarthy y Zald (1999a, 25) explican “los movimientos extraen sus fuerzas de lugares de vecindad o de trabajo, o como en el caso McAdam y Morris, de instituciones locales, o Sara Evans, de grupos de amistad para el movimiento feminista”. En este sentido, los núcleos de sociabilidad y organización no son contrapuestos, sino que se entrelazan, y es necesario superar la dicotomía entre espontaneísmos y organización (Neveu 2000, 37).

La organización del movimiento social puede integrar una “infraestructura de movimientos” con organismos de autoayuda (cooperativas, cajas de crédito, mortuoria, grupos religiosos, formas de seguridad social), entidades de servicio (jurídicas, de asistencia técnica), colectivos de distinto tipo (grupos de investigación, equipos deportivos, grupos de mujeres), o comisiones específicas, que pueden convertirse en pilares de las campañas de protesta (Tarrow 1997, 211). McCarthy (1999, 206) identifica los núcleos o estructuras cotidianas de micromovilización – como grupos familiares, centros de trabajo y entidades del propio Estado–, como núcleos cuya función es el desenvolvimiento de la actividad cotidiana. Por ello, el autor señala la necesidad de “incluir las entidades de la sociedad civil, así como instituciones del Estado y del mundo económico que pueden servir de contexto relacional en la movilización de protesta”. McCarthy además diferencia esa diversidad en organizaciones: las que hacen parte del movimiento y otras de apoyo, al igual que formas más o menos informales (tabla 1.1).

**Tabla 1.1. Taxonomía de las organizaciones y redes**

	<b>No movimiento</b>	<b>Movimiento</b>
Informal	Redes de amigos vecinos Redes de trabajo	Redes de activistas Grupos afines Comunidades de memoria
Formal	Iglesias Sindicatos Asociaciones	Comités de protesta Escuelas de movilización

*Fuente:* McCarthy (1999, 212).

Para Tilly (2010a), los grupos sociales pueden configurarse también como redes sociales que se entienden como conexiones interpersonales ramificadas mediante formas de comunicación, reconocimiento mutuo o participación en actividades establecidas sobre fuertes lazos y con un flujo de bienes y servicios. Se trata de “empresas” más o menos organizadas y con cierta identidad, que cuentan con formas de participación, normas y control interno, pero también con fronteras externas (nosotros-ellos) con otras redes, actores políticos y gubernamentales.

El elemento nodal de las redes, según Tilly (2010a, 63-71), es la confianza. No se trata solamente de redes familiares, sino también de redes sociales con actividades específicas como el manejo e inversión de recursos, el culto religioso, entre otras. Las redes también tienen conexiones con la política pública e interactúan estratégicamente con el Estado. Lo hacen mediante procesos de negociación, influencia en la política pública o integración con estrategias de diverso tipo: desde el trato con actores políticos importantes o el clientelismo, para obtener protección de autoridades intermedias, hasta el disimulo, fingiendo acatamiento para ocultar sus actividades.

Las redes y las organizaciones sociales tienen puntos en común: socialización, identidad, participación y organización de sus miembros; son más o menos descentralizadas, más estructuradas o espontáneas (Neveu 2000). Sin embargo, hay diferencias: las redes no tienen un adversario explícito o un conflicto como causa de su identidad y organización; las redes no necesariamente enmarcan su acción ante la injusticia ni apuntan a un cambio de la situación. Igualmente, se diferencian en su actuación, pues no interrumpen la vida social con repertorios de contienda (aunque tienen diversas formas de acción).

Las organizaciones informales o estructuradas se articulan y constituyen en infraestructuras de la movilización (McCarthy 1999, 201). En estos casos, hay grupos de apoyo que coordinan y giran en torno a una entidad predominante que tiene más integrantes, recursos y capacidad para conseguir alianzas y resultados. La organización implica una división de tareas, con diversos grados de especialización, según la complejidad de las labores y la extensión territorial. A su vez, esta estructura plantea un grado de formalización (estatutos, procedimientos, agendas, planes) o profesionalización (gerentes, técnicos, educadores, abogados o

profesionales). Los modelos deben adaptarse a las capacidades de comunicación, financiación, administración y reclutamiento. Además, deben contar con una división de tareas eficiente, tanto para coordinar a los participantes a nivel territorial como para asumir los repertorios de protesta (Rucht 1999, 270).

En los procesos organizativos se señalan diversas tendencias tanto en términos de la cercanía o distancia entre las bases y la dirección (con directivos más dependientes de las bases, o que logran cierta autonomía para conseguir aliados o manejar recursos) como en términos de centralización o descentralización.<sup>1</sup> Otros factores que inciden en el tipo de organización tienen que ver con el espectro y el tipo de alianzas con otros actores –como medios de comunicación–, que pueden ayudarles con recursos e influencia; y la relación con autoridades, con las cuales obtienen reconocimiento, acceso a decisiones, poder y recursos. Se habla no solo de una estructuración interna, sino también de una estructuración externa (Clemens 1999, 288).

Esta relación puede implicar “la integración en sistemas de mediación de intereses, como formas neocorporativas que, por un lado, les permite acceder a prebendas, pero, por otro, les puede limitar en su autonomía, debilitándoles a largo plazo” (McCarthy 1999, 224). Estos procesos se pueden institucionalizar, lo que implica cambiar hacia algo parecido a un grupo de interés o a un partido en el que se mantenga el flujo de recursos y se modere los objetivos. Kriesi elabora una tipología flexible que muestra esta variedad y esta articulación en diversas formas organizativas con mayor o menor participación de los miembros y, a su vez, diferenciadas según su orientación hacia las bases o las autoridades. Estas tendencias conforman diversos tipos de organizaciones con cuatro dinámicas: institucionalización, si se inclinan hacia la representación; convivencia, si se enfocan hacia la autoayuda; radicalización, si se concentran en la movilización; y comercialización, si se orientan hacia los servicios (Kriesi 1993 citado por Neveu 2000, 40).

---

<sup>1</sup> Hay una amplia literatura sobre la organización, temas que surgieron de los primeros estudios sobre el anarquismo (y su estructuración descentralizada) o la socialdemocracia (centralizada del movimiento obrero alemán o ruso) (Tarrow 1997, 235).

**Tabla 1.2. Tendencias y tipología de las organizaciones relacionadas con el movimiento social**

Tendencias	Tipología
Con participación de los miembros y con orientación hacia las bases	Autoayuda, asociaciones de mutualidad, círculos de sociabilidad
Con participación de los miembros y con orientación hacia las autoridades	Mobilización política: organizaciones de movimiento social
Sin participación de los miembros y con orientación hacia las autoridades	Representación política: partidos, grupos de interés
Sin participación de los miembros y orientación hacia las bases	Servicio: organizaciones de apoyo

*Fuente:* Kriesi (1993) citado por Neveu (2000, 40).

Estos cambios obedecen, también, al tipo de relación con el Estado. Si este reconoce las demandas, se puede producir una desmovilización y se pueden institucionalizar; si hay represión, el conflicto se agudiza y las organizaciones se radicalizan. Estas orientaciones también pueden modificarse según la evolución del movimiento, derivando en procesos de institucionalización, por los beneficios que esto brinda en términos de recursos y políticas. Las organizaciones se enmarcan en un desarrollo que obedece a las variaciones en el número de participantes y su grado de compromiso, la influencia de aliados y el volumen de los recursos (McCarthy 1999, 224). En muchos casos, crecen, pero en otros declinan e inclusive desaparecen. En esto influyen la intolerancia de los gobiernos, la agresividad de patronos y el ataque de organizaciones rivales.

Rucht (1999, 263, 265) señala que no hay fronteras cerradas entre movimientos o grupos de interés y partidos; los primeros operan con movilizaciones, mientras los segundos tienen representantes en los espacios de toma de decisión o cargos públicos. Según la forma que predomine, se podría encontrar varios modelos. La definición de la estructura organizativa no depende únicamente de las organizaciones en sí, sino también de los contextos, de que los Estados sean fuertes o débiles, con sistemas de partidos plurales o no, etc. Esto las configura con estructuras más centralizadas o descentralizadas, con mayor o menor cercanía a las bases o al Estado, entre otras formas.

## Marcos interpretativos

Los compromisos o mecanismos de consenso y negociación se dan en marcos de interpretación mediante los cuales los movimientos ven la realidad, miran a sus aliados o adversarios y toman conciencia. Estos marcos tienen varios elementos: un diagnóstico de la situación definida por una injusticia, un responsable de la situación y una propuesta de acción. Según Gramsci ([1949] 1980), el consenso se enmarca en su concepto de hegemonía,<sup>2</sup> que implica que los grupos que lideran los procesos deben ceder sus intereses particulares y proyectarse hacia una nueva concepción que integre a otros actores. Esto requiere una negociación, pues deben realizar concesiones a los aliados, integrando sus demandas. Solamente así es posible constituir una alianza social y política estable, que logre una fusión orgánica de los diversos actores y forme un bloque que accederá al poder (Portelli 1978).

Los marcos no son solo ideología que producen los intelectuales o expertos, sino que se sustentan en la cultura de la población: la estructuración real de la injusticia y los objetivos políticos se basan en un *stock* cultural de imágenes y definiciones sociales de los derechos y las responsabilidades, que señala los defectos de la situación y sugiere la dirección del cambio (Zald 1999, 377). Estos elementos son estables, no cambian rápidamente, y son los principios desde los cuales deben actuar los políticos, intelectuales o líderes. El rol de los intelectuales es detectar esos elementos del sentido común sobre los cuales se inventan metáforas, atribuyen responsabilidades y definen tácticas. Esta labor implica investigación, educación y comunicación que se realizan en universidades, centros de investigación, medios de comunicación o entidades del Estado.

Los movimientos y contramovimientos se enfrentan para ver cuál tiene razón y cuál suma más gente a su bando. Además, buscan, a través de sus repertorios y dramatizando la injusticia, llegar a los medios de comunicación. Estos transmiten los contenidos de los actores sociales, los gobiernos y las élites, pero tienen su propia interpretación, su agenda.

---

<sup>2</sup> Aquí se utiliza la *hegemonía* como sinónimo de *consenso*. Escapa a este estudio la crítica al economicismo que realiza Gramsci y los debates que ello genera.

## Repertorios

El concepto de *repertorio* relaciona a los actores y las formas de acción con la cultura. Las convenciones aprendidas en la acción colectiva son parte de la cultura política de la sociedad, de la reserva de formas familiares de acción y del desarrollo de recursos de movilización social conocidos por los activistas (Tarrow 1997, 53). Uno de los repertorios más utilizados es la manifestación. Fillieule y Tartakowsky (2015, 26) advierten que esta debe ser entendida como la “ocupación momentánea por varias personas de un lugar abierto, público o privado y que directa o indirectamente conlleva la expresión de opiniones públicas”. Se trata de la toma del espacio público para interpelar a la autoridad e interactuar con otros actores –el público, los medios de comunicación, las fuerzas del orden y las propias autoridades–.

Los autores franceses plantean que hace medio siglo hay una democratización de la protesta, con una serie de tendencias: crecimiento, ampliación de actores, mediatización, actuación preventiva y represiva de la Policía (Fillieule y Tartakowsky 2015, 159). La manifestación es reconocida como derecho, pero a costa de modelarse o disciplinarse. Debe analizarse el qué, el quiénes, el cómo y el dónde de la manifestación en el marco de la arena del conflicto (Neveu 2000). La acción es un acto de *performance*, en que el repertorio es un medio que cumple el papel de mensaje. Fillieule y Tartakowsky (2015) plantean que la manifestación siempre se mueve en el marco de factores estructurales (desigualdades materiales e institucionales, legitimidad) y factores móviles, producto de la interacción (relaciones subjetivas, estrategias).

La manifestación no es un evento puntual, el repertorio puede combinar diversas formas de acción conectadas con el evento principal, tales como concentraciones, mítines, asambleas, reuniones de varios tipos, intervenciones en campañas electorales o campamentos (Fillieule y Tartakowsky 2015, 90). Es decir, la manifestación integra una variedad de formas y medios, legales o no, sociales o políticos, en un concepto integrador.

## Estructura de oportunidades

Los contextos políticos aumentan o disminuyen las oportunidades de éxito de los movimientos sociales. Por ello es importante examinar no solo los recursos internos del movimiento (organización, identidad, etc.), sino también los externos, con los que se aprovecha las posibilidades que brindan el Estado y el sistema político (Rucht 1999; Tarrow 1997). Las oportunidades se dan ya sea por cambios en las relaciones de poder entre las élites, la disponibilidad de aliados influyentes, las aperturas normativas e institucionales, la ampliación de un clima democrático, la legitimidad o ilegitimidad del régimen, la apertura o no de canales de participación o la intensificación de la represión y la capacidad de los partidos de integrar a los portavoces de los movimientos sociales. En la tabla 1.3 se diferencia las variables o factores que inciden en la acción colectiva contenciosa o que son modificados por la misma.

Kriesi (1995, 45) plantea la siguiente hipótesis:

la estructura global del movimiento es más fuerte cuando a) más abierto sea el sistema de acceso a las instituciones, b) mayor sea el conflicto entre las élites, c) menor sea la capacidad de implementación de políticas, d) más fuerte sea la estructura de alianzas, e) más coherente sea la estructura de valores (citado por Rucht 1999, 219).

**Tabla 1.3. Factores de la estructura de oportunidades políticas**

Factor	EOP
<b>Incremento del acceso a la participación</b>	Puntos de acceso existentes vía elecciones, participación o espacios de presión a influir en las decisiones gubernamentales.
<b>Alineamientos políticos</b>	Los partidos se ven necesitados de apoyo de sectores subordinados. Las oportunidades varían según la estructura del sistema político o la existencia de partidos de izquierda, que son más cercanos a los movimientos.
<b>Aliados influyentes</b>	Aliados tanto del sector político como de la iglesia, medios de comunicación, ONG que inciden a través de los diversos poderes del Estado frente al Ejecutivo, en función de las demandas de los actores.
<b>Élites divididas</b>	La división de las élites es un factor clave en los procesos revolucionarios.

*Fuente:* Tarrow (1997, 150-161).

Hay autores de la corriente de la EOP que plantean la existencia de otros factores: la represión, elementos del contexto como la expansión o la crisis de la economía o la atmósfera cultural favorable o no a la movilización social. Otra dimensión tiene que ver con las políticas públicas, con el grado de apertura del Estado a las demandas y propuestas de los actores y su capacidad de producción de políticas (McAdam 1999; Tarrow 1999).

Kitschelt (1986, 45 citado por Neveu 2000, 137) señala que los sistemas de gobierno cuentan con *inputs* con los que demuestran o no su capacidad de canalizar demandas mediante mecanismos de concertación y con *outputs*, es decir, su capacidad de producir políticas públicas debido a su estabilidad, eficiencia o manejo de recursos. Los sistemas abiertos, con mecanismos de concertación para facilitar la influencia de los movimientos sobre la política pública (por ejemplo, las formas del neocorporativismo), se diferencian de los sistemas cerrados, poco dispuestos a aceptar la participación. Esto configura una tipología de los gobiernos según su capacidad de recibir demandas y producir políticas.

También se debe considerar el tipo de *outputs* que logran los movimientos. Deben distinguirse los efectos procedimentales (canales y formas de plantear demandas), los sustantivos (políticas) y los estructurales (cambios de relaciones de poder) que se consiguen (Neveu 2000, 140).

No hay que comprender la estructura de oportunidades como un modelo rígido. Meyer y Gamson (1999, 369) critican este enfoque, pues consiste en “una esponja que absorbe cualquier aspecto relacionado con el medio en que surge un movimiento social [...]. Si lo utilizamos para tantas cosas corremos el riesgo de que acabe por no tener poder explicativo alguno”. Tarrow (1988 citado por McAdam 1999, 53) también observa esa limitación: “la oportunidad política puede dar lugar a tantas direcciones y vías analíticas que más que una variable se la podría considerar como un conjunto de variables, algunas de las cuales se disciernen más claramente que otras”.

En realidad, se debería aquilatar la estructura de oportunidades no como un recetario de factores, sino como un conjunto de variables situadas en el entorno político condicionando a los movimientos sociales. En cada proceso se debe analizar el juego de las variables, señalando cuáles son independientes –inciden en el origen y desarrollo

de los movimientos– y cuáles dependientes –fueron modificadas por la acción de los movimientos–. En este enfoque de “oportunidades” tiene mucha importancia el cuándo, pues el aprovechamiento de los actores de las condiciones existentes explica por qué actúan.

El cuándo explica el porqué, en la medida en que la gente se suma a los movimientos sociales cuando se abren las oportunidades políticas. Estas traducen el movimiento en potencia en movimiento, incluso grupos con demandas moderadas y escasos recursos internos, mientras otros con agravios profundos y amplios recursos no lo hacen. Todo ello nos ayuda a comprender por qué los movimientos adquieren en ocasiones una sorprendente, aunque transitoria, capacidad de presión contra las élites y las autoridades, y luego lo pierden rápidamente (Tarrow 1997, 49).

Varios autores advierten que la estructura de oportunidades no es solo un fenómeno objetivo, sino también subjetivo. Es decir, las señales del entorno deben ser percibidas por los agentes sociales y políticos, tanto para el diagnóstico de las injusticias como para el pronóstico del curso de la acción. Esta interpretación les anima o desanima a utilizar sus recursos para actuar. Hay una dosis de interpretación en la cual los promotores de la movilización valoran o subvaloran los elementos para motivar a la lucha.

Para Tarrow (1997, 84, 86), la estructura de oportunidades varía tanto a nivel territorial como a nivel temporal y sectorial. Sus cambios modifican sus ciclos, al igual que el surgimiento o no de aliados, o el entendimiento o no de las élites. Igualmente, pueden existir proyectos políticos que tienen ángulos más duros o sensibles para los movimientos sociales; es decir, políticas más duras en ciertos sectores, mientras en otros se muestran más dispuestos a arreglos.

### **Movimiento social, acción colectiva, conflicto y protesta**

El campo conceptual que sustenta esta investigación tiene que ver con los movimientos sociales. Habría que diferenciarlo del concepto de acción social. Los primeros son acciones colectivas de cierta duración, de personas unidas por lazos de solidaridad orientadas a enfrentar condiciones

de injusticia y que tienden a ser organizadas y propositivas. La acción social abarca formas diversas como las procesiones religiosas, los mítines políticos o la asistencia a espectáculos deportivos. Cuando se trata de una acción social, la gente coincide de manera colectiva, pero las causas que la reúnen no tienen que ver con situaciones de injusticia; estas personas no están necesariamente organizadas sobre la base de formas de solidaridad ni impugnan élites o gobiernos.

Los movimientos sociales, por su parte, son la expresión del conflicto social y abarcan una infinidad de fenómenos reivindicativos, étnicos o políticos. El conflicto, en la definición de Tilly (1998, 33),

[se] incluye en todas las ocasiones 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno.

Los movimientos sociales implican una forma específica de conflicto que se diferencia de los conflictos eventuales en tanto estos últimos no necesariamente conducen a la generación de un movimiento, ni se prolongan en el tiempo, ni asumen formas de organización estructurada o un carácter propositivo. Los movimientos pueden asumir formas “pacíficas”, pero también niveles de protesta, entendida como un gesto colectivo disruptivo que interfiere en la labor de otros, en el espacio público o ante la autoridad. Para Sánchez Parga (2010, 63), la “protesta unifica a los actores en impugnaciones contra el gobierno y sus políticas, asume una forma de confrontación, lo que supone una alteración al mismo sistema político”.

Los movimientos integran a las organizaciones sociales, pero estas no necesariamente se proyectan como movimientos. Esto se debe a que las organizaciones son de diverso tipo, escala y forma y están orientadas a la autoayuda, los servicios o la gestión económica, pero no necesariamente enfrentan condiciones de injusticia, ni protestan contra la autoridad, ni tampoco tienen larga duración, con objetivos propositivos o de cambio social.

Hay que anotar, finalmente, que el concepto de movimiento social en este libro no es empleado de forma normativa. Es, más bien, un

cuerpo de instrumentos teóricos que permiten indagar fenómenos complejos y captar la problemática específica de la Red de Maestros. Esto no necesariamente convierte a la Red en un movimiento social típico, inserto en procesos de confrontación con el Estado. En este sentido, este trabajo se remite al enfoque de Marcelo Silva Kunrath, para quien los movimientos sociales se ensamblan ocasionalmente con el Estado, no solo negocian con él sino que se insertan y capitalizan sus recursos para su beneficio.

El tema de la institucionalización es un tema clave de la teoría de los movimientos sociales. Se plantea de manera dicotómica: como externos a los espacios estatales o de confrontación. Goldstone rompe con esa visión tradicional: no hay ninguna razón para pensar que los grupos deben abandonar la contestación cuando pasan a la acción política convencional. En diferentes momentos esos grupos pueden ser más *in*, integrados en los canales institucionales, mientras en otros momentos más *out*. Es correcto pensar en un *continuum* (Silva 2015, 5).

## Régimen

Para Tilly (2010b, 17, 25), el *régimen* se refiere al tipo de relaciones regulares entre gobernantes y actores políticos. Entre los primeros se cuentan las autoridades que manejan los recursos organizacionales del poder en las tres funciones del Estado: legisladores, jueces, ministros y burocracia. Entre los actores se incluyen sindicatos, movimientos sociales, partidos, indígenas, medios de comunicación, cámaras empresariales y otras figuras con intercambios recurrentes con el gobierno.

Las relaciones entre gobiernos y actores pueden ser directas o indirectas. Las primeras establecen vínculos directos con la población y las segundas pueden ser mediadas por patrones, sindicatos o caciques locales (Tilly 2010b, 26). Es decir, los gobiernos y las élites permiten configurar zonas con relativa autonomía, cediendo recursos y espacios de influencia, a cambio de acatamiento. Entre estas relaciones están las mediaciones corporativas, como lo señala González Calleja (2011). Según el citado autor, el concepto de corporativismo es una expresión del

régimen, en tanto el Estado establece relaciones con los actores políticos y sociales, que canalizan las demandas y acciones de los movimientos sociales.

Los regímenes combinan dos variables: capacidades del gobierno y democratización. Las capacidades de los gobiernos se configuran según los medios que tiene el Estado, que son principalmente de tres tipos:

- **Coerción:** formas concertadas de acción que producen pérdidas o daños a los actores sociales. Se trata de políticas y acciones manejadas por fuerzas armadas, Policía, jueces y autoridades penales, que tienen competencias y establecen sanciones.
- **Capital:** recursos tangibles económicos y materiales que distribuye el Estado, que benefician o perjudican a sectores de la población. Tilly advierte que los regímenes con altos niveles de control de los recursos naturales pueden tender a mayor coerción sobre la población.
- **Compromiso:** las personas y grupos cuentan con elementos de cohesión que les articulan con el Estado, consensos e ideologías, identidades, solidaridades o demandas reconocidas. Entre ellos se establece espacios de encuentro y deliberación, así como lenguajes compartidos, lazos de solidaridad, elementos simbólicos y valores (Tilly 2010b, 19).

Hay una interacción estratégica entre los actores de arriba y los de abajo. Así, hay tácticas para reducir la coerción e integrar a la población estableciendo canales regulares y previsible de negociación, como el neocorporativismo (Tilly 2010b, 17). Un ámbito importante de la distribución de recursos se produce en el marco de las políticas y servicios públicos, así como de la infraestructura, donde predomina la inversión de recursos (capital). El concepto de compromiso se enlaza con el concepto de hegemonía de Gramsci, que busca explicar la relación de la clase dirigente con los grupos subalternos para conseguir su aceptación. Esto implica que los primeros logran que los segundos apoyen sus objetivos, que deben proyectarse en un plano universal, ganando la adhesión de aliados (Anderson 1981). La represión consiste en cualquier acción por parte de un grupo que eleva el costo de la acción colectiva del contendiente. Esto sucede en Estados autoritarios que buscan aplastar a los

movimientos. En los países democráticos, el Estado reduce la confrontación o canaliza el descontento a través de partidos y elecciones, y así logra la identificación de los movimientos sociales con aquellos. La legitimación e institucionalización de la actividad colectiva es el mecanismo más eficaz de control social (González Calleja 2009, 343).

Aparte de las capacidades del Estado, Tilly plantea una segunda dimensión del régimen: la democratización. Esta implica la participación de los actores en la vida política a través de los mecanismos de consulta, rendición de cuentas y elecciones. Una mayor democracia implica el respeto a las libertades y la garantía y protección de los derechos de las personas y los colectivos (Tilly 2010b, 24-25). En otra de sus obras, Tilly (2010c, 47) también integra en su enfoque de democracia la igualdad: el disfrute de los derechos políticos no puede darse si no hay inclusión. En este sentido, la democracia equivale a un pleno disfrute de la ciudadanía, con derechos políticos y sociales. El autor no tiene una visión dicotómica de la democracia, categorizando regímenes democráticos o regímenes no democráticos, sino que establece un continuo entre unos y otros. El proceso histórico puede llevar a mayores o menores niveles de democracia, con la ampliación o restricción de derechos.

En cuanto a las dos dimensiones del régimen: las capacidades estatales y la democratización, estas se combinan, pues hay regímenes con alta o baja capacidad de gobierno y con alta o baja democratización. Esto conforma diversos tipos de regímenes autoritarios, ciudadanos, tiranía fragmentada o democracia descentralizada (tabla 1.4).

Hay que señalar que la configuración, las instituciones y las políticas públicas pueden modificarse por la acción de los actores. Los

**Tabla 1.4. Capacidad de gobierno y democracia**

Capacidad de gobierno	Alta capacidad	Alta capacidad de gobierno <i>Autoritarismo</i>	Alta capacidad de gobierno Respeto a los derechos ciudadanos
	Baja capacidad	Baja capacidad de gobierno y no democrática <i>Tiranía fragmentada</i>	Baja capacidad de gobierno Respeto a los derechos ciudadanos
Democracia		Baja democracia	Alta democracia

Fuente: Tilly (2010b, 21).

movimientos sociales pueden influir y modificar un régimen según su capacidad organizativa, su agenda de reclamos y los repertorios que utilizan, al igual que el gobierno tiene la capacidad de limitar su radio de acción, monitorear los reclamos y garantizar arreglos. Esta interacción se produce en varios campos de la política pública, pues se trata de definir orientaciones, mecanismos institucionales, normas y procedimientos específicos (Tilly 2010b, 20).

## El Estado como creador de condiciones de los movimientos sociales

Tarrow (1997, 117, 140) señala que Toqueville es el primero que plantea la relación Estado-participación de la sociedad civil, en cuanto el proceso de expansión del Estado aportó la estructura básica de oportunidades para que los movimientos pudieran desarrollarse. Esto, debido a que los Estados permiten que las luchas y las identidades locales se proyecten al ámbito nacional y que los movimientos pasen de los objetivos privados a lo público. El Estado no solo configura la sociedad, sino que, inclusive la integra, a través de procedimientos y canales institucionales.

Factores como la centralización o descentralización, la independencia o no de las funciones del Estado, la legitimación o no de las instituciones, la existencia de formas democráticas o autoritarias son fundamentales para comprender el contexto de oportunidades. El Estado tiene un papel clave no solo porque es un objetivo de los movimientos, sino porque media entre actores y cumple un rol material en la distribución de recursos. Todo ello configura un dispositivo que, si bien no cambia en el corto plazo, facilita o restringe las oportunidades de los movimientos (Della Porta 1999, 124). “El Estado no es solo un enemigo ‘es simultáneamente organizador colectivo, *sponsor* y antagonista de los movimientos, el organizador del sistema político y el árbitro de la victoria” (Jenkins y Klandermans 1995, 268 citados por Della Porta 1999, 130). Della Porta distingue factores cambiantes y factores estructurales estables en su análisis de las políticas de represión, tal como se expone en la tabla 1.5.

Tabla 1.5. Represión policial de la protesta

Niveles	Variables	
Oportunidades estables	Instituciones/Estado Cultura	
Factores cambiantes: configuración del poder	Ley y orden	Relaciones de poder, presencia de coalición
	Gobierno: políticas públicas	
Factores cambiantes: interacciones estratégicas	Estrategias de policía	Estrategias de movimientos
Resultado	Represión policial de la protesta	

Fuente: Della Porta (1999, 100).

Entre los factores estables, la autora incluye las estructuras de oportunidades arraigadas en las instituciones; la división y el peso de cada una de las funciones estatales; los niveles de centralización del poder; el rol de los cuerpos armados y, finalmente, la cultura política, en la que ubica concepciones de los derechos, las relaciones formales e informales de poder, y la confianza y legitimidad de las instituciones (Della Porta 1999, 112). Hay una amplia literatura que discute las dicotomías Estado-movimientos sociales, institucionalización-protesta, y revela las relaciones complejas entre ellos, tal como se constata con el corporativismo. El Estado despliega sus funciones e infraestructuras, que forjan condiciones para la movilización: servicios públicos, normas para las asociaciones, procedimientos, instituciones como el parlamento, la justicia o los gobiernos locales, que se convierten en puntos de apoyo para la lucha de los movimientos contra el Ejecutivo. Además, facilita el despliegue de medios de comunicación, crea un marco legal, cuenta con una burocracia de expertos en asuntos públicos, estandariza procedimientos para las peticiones, y crea escenarios para que se formen los movimientos sociales (Tarrow 1997, 123). Es decir, “la construcción estatal es fuente de oportunidades para los movimientos sociales”. Pero ello no implica que los Estados sean uniformes, su presencia territorial y sectorial es variada, sus funciones, su sistema político y partidario son “heterogéneos y su forma puede ir en una amplia gama de formas democráticas o autoritarias” (124).

Un aspecto adicional a tomar en cuenta, en cuanto al rol del Estado, tiene que ver con su presencia en el territorio. Mann (2007, 64) analiza los Estados en varios planos, como la capacidad de regulación, el orden, la disponibilidad de infraestructuras de comunicación y la redistribución económica. Todo ello, articulado en torno a un elemento específico y clave de la definición de Estado: la centralización territorial. Para ejercer el poder, el Estado cuenta con tecnologías específicas por medio de la educación, la estadística, la regulación del empleo, las leyes, etc. Por tanto, el poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general. En resumen, el Estado no es simplemente el lugar de la lucha de clases o un instrumento del dominio de clase, el factor de cohesión social o el poder sobre la coerción, sino un tipo de organización socioespacial distinta. La tesis central de Mann es que su rol territorial es la fuente misma de su poder y autonomía.

## Neocorporativismo

El neocorporativismo es una forma de acuerdo institucional, de vínculo entre intereses organizados asociativamente de la sociedad civil y el Estado.<sup>3</sup>

Un sistema de representación de intereses, en el que las unidades constituyentes se organizan en categorías, limitadas en número, específicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente; categorías reconocidas o permitidas (si no creadas y controladas) por el Estado, y a las que se garantiza, deliberadamente, un monopolio de representación a cambio de observar algún tipo de control sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos (Schmitter 1998, 73).

---

<sup>3</sup> En este libro se utiliza la categoría del corporativismo moderno o neocorporativismo tomando en cuenta el giro conceptual que plantea Schmitter (1985, 47-78), es decir, un corporativismo compatible con instituciones democráticas. A lo largo del texto, estas dos nociones se emplean de forma indistinta, refiriéndose al giro que realiza dicho autor.

El neocorporativismo moderno se distingue del corporativismo orgánico en que este constituye un orden social y político jerárquico basado en una relación de dependencia de las organizaciones respecto al Estado,

en cuerpos de toma de decisión nacional y sectorial, a la vez que se comprometen a mantener la jerarquía funcional de una sociedad orgánica. En este caso el corporativismo se identifica con un concepto organicista del Estado y posteriormente se mantiene asociado con Estados autoritarios (Solé 1984, 16).

El neocorporativismo, en cambio, coexiste con sistemas políticos “competitivos, partidistas, abiertos a la alternancia en el poder, con subculturas democráticas y vinculadas con los Estados benefactores poscrisis del 29” (Garza 1994, 16). El corporativismo societal

aparece en sociedades con tradiciones democráticas firmemente enraizadas [donde] se hace precisa la incorporación política de clases y grupos sociales subordinados [...]. De ahí que se mantengan y se preserven las prácticas e instituciones democráticas (Maraffi y Newmann 1981 citados por Solé 1984, 17).

Lanzaro (1998, 15) señala algunas de sus características, como

la participación de las masas en la política, tanto vía sufragio y partidos como vía gremios [...] en [la] que la burguesía tuvo que asumir ribetes de ‘popular’ y ampliar derechos y ciudadanía. Los partidos en este caso crecen juntos con el corporativismo.

Como señala Solé (1984, 15), el neocorporativismo intenta unir, bajo el mismo techo, el autoritarismo con la persistente desigualdad entre las clases.

El Estado corporativo está sujeto a un doble dilema: cómo tratar de resolver el conflicto de intereses en un sistema en el que se supone que existe un único interés general; y, segundo, cómo evitar las manifestaciones de coerción en un sistema en el que se supone que la gente cooperará espontáneamente.

El corporativismo de este siglo puede ser una forma de intermediación y hasta de representación de intereses. “Es una forma de institucionalización del conflicto; se pasó de un régimen de exclusión de las clases subalternas a otro de representación mediada por las organizaciones” (Garza 1994, 19). En la mencionada obra de 1994, este autor critica un intento de utilizar los conceptos como tipos ideales para rehuir el problema de la concreción histórica.

El control estatal sobre las organizaciones, selecciones de líderes y de demandas en lo concreto ha significado una gama amplia de posibilidades que van desde la subordinación estricta al Estado hasta una autonomía considerable. La génesis histórica es abordada *a posteriori* y las desviaciones del tipo son tratadas como anomalías (Garza 1994, 21).

En el caso de América Latina hay una diversidad de formas que incluyen corporativismos autoritarios y democráticos, con esquemas centralizados y descentralizados, de distinta magnitud estatal, con varias figuras populistas y patrimonialistas, con diferentes sistemas de partidos. Se trata de un entramado que se originó en el marco del desarrollo industrial, la ampliación del mercado interno y la renegociación de la dependencia (Lanzaro 1998, 34). En este marco, el Estado ocupó un papel clave en el desarrollo económico, y las corporaciones obreras, para ganar poder, entraron en un pacto con él (Garza 1994, 15). La sociología clásica latinoamericana encuentra

un lazo genético entre los movimientos populistas del siglo XX y los Estados corporativos. En los casos de movimientos populistas victoriosos fue posible fundar Estados corporativos duraderos. [...] El corporativismo sirvió para integrar social y políticamente a las masas movilizadas por el desarrollo y la industrialización. Apareció como una fórmula viable y nacionalista en todo el continente. Pero no todos los Estados latinoamericanos hicieron de los vínculos corporativos su herramienta esencial de hegemonía (Ospina 2011, 10).

Se trata de una relación que, por una parte, busca una subordinación de los colectivos de trabajadores pero, por otra, “dejó como herencia una

serie de poderosas organizaciones obreras y gremiales articuladas por rama de actividad en distintos niveles territoriales” (Ospina 2011, 10). Hay que señalar que, en el caso de América Latina, hay nuevos conflictos y procesos de reconocimiento por parte del Estado.

En la actualidad, los ciudadanos ya reconocidos en su dimensión ocupacional demandan e incluso prefieren ser representados en función de su raza, sexo, nacionalidad o religión. Aparecen nuevas identidades colectivas que reflejan el proceso de identificación que precede y acompaña el proceso de definición de intereses (Solé 1984, 21).

El corporativismo en la región tiene rasgos particulares, como en el caso de México, donde el acceso a los derechos y la influencia en las instituciones se dan en la medida en que los trabajadores se insertan en relaciones informales, en las cuales los dirigentes tienen amplios recursos y poder.

En el corporativismo la representación, la legitimidad y la democracia adquieren sentidos particulares que no coinciden con los significados clásicos. Es decir, la relación corporativa, como la política en general en México, está llena de regularidades no formalizadas, las redes informales son parte fundamental de su funcionamiento y los dirigentes aparecen investidos de poderes extralegales, las reglas no funcionan solas ni son iguales para todos, el poder lo da el puesto, pero se ejerce personalmente (Garza 1994, 25).

Por otra parte, el neoliberalismo implicó la desarticulación entre políticas estatales de crecimiento y de bienestar social, afectando al corporativismo. Se trata de un nuevo contexto, donde las relaciones se erosionan de manera desigual, pues los organismos sindicales y populares pierden influencia y las élites empresariales mantienen diversos canales con el Estado.<sup>4</sup>

Hay varios enfoques sobre el tema del corporativismo. En este libro se asume el de Schmitter (1985), que lo ve como un subsistema

---

<sup>4</sup> Thomas Chiasson-LeBel (2019) analiza el cambio de comportamiento de las élites en relación con el Estado en la fase de la Revolución Ciudadana, dentro del proceso de descorporativización.

político de representación de intereses particulares por medio de un mecanismo institucional. Pueden diferenciarse varios componentes de este concepto:

- a) Formas de representación de intereses particularistas a través de corporaciones (clase, estamento, grupo social) con una lógica diferente al supuesto universalismo de la ciudadanía.
- b) Las asociaciones que agrupan a trabajadores organizados y las asociaciones empresariales son los exponentes de las nuevas formas de representación de los intereses de los grupos sociales controlados por el Estado (Solé 1984, 13).
- c) La modalidad societal de corporativismo engloba a la clase trabajadora en la prospectiva política de negociar el conflicto, con énfasis en la despolitización, así como la fuerza ideológica en la armonización de intereses (Solé 1984, 13).
- d) Se ven compelidos a interactuar con el Estado mediante líderes nombrados por asociaciones, grupos de intereses y/o líderes controlados de alguna manera por el Estado (Malloy 1977, 4-9 citado por Solé 1984, 14).
- e) Monopolio de representación que erradica asociaciones competitivas o paralelas.
- f) La asociación cumple un doble papel: no agrega intereses únicamente, sino que conforma una identidad colectiva; no solo expresa intereses comunes, compartidos, sino que los configura. Los grupos de intereses cooperan cumpliendo funcionalmente con su deber de trabajar o dar trabajo. La disciplina se convierte, así, en uno de los valores principales del corporativismo (Solé 1984, 14).
- g) El Estado impulsa la formación de un número limitado de grupos oficialmente reconocidos y que se relacionan con él por canales claramente definidos y regulados, eliminando cualquier posibilidad de articulación de intereses espontánea (Collier y Collins 1977, 489 citados por Solé 1984, 21).
- h) Incidencia en la política pública:

Consiste en admitir que, mediante mecanismos de representación de intereses legítimamente establecidos o mediante contactos informales,

organizaciones sociales representativas de colectivos empresariales, profesionales y de trabajadores, frecuentemente estructuradas y reconocidas por el Estado, tomen parte en la elaboración de decisiones públicas, consensuando con el poder político estrategias, objetivos y medidas concretas, fundamentalmente en el ámbito de la política económica (Solé 1984, 21).

- i) Estas formas de representación han convivido durante varios decenios con la democracia ciudadana, como mecanismo extraparlamentario de toma de decisiones políticas (Schmitter 1979, 1992 citado por Garza 1994, 11).
- j) La legitimidad y el funcionamiento del Estado dependerían básicamente de los acuerdos entre este y las corporaciones (Garza 1994, 12).

## Conclusión

El marco conceptual de este trabajo articula un enfoque relacional de los movimientos sociales y el régimen socioestatal inspirado en la corriente de EOP, además del concepto de neocorporativismo. El movimiento social se comprende como una “acción conjunta intencional en función de una causa, que puede ser de cambio social o defensa de intereses” (Neveu 2000, 21), que integra varios componentes: estructura organizativa, repertorio y marcos de interpretación.

Para terminar esta introducción teórica es importante señalar que estos conceptos hacen parte de una corriente de autores que definen el movimiento social en un marco relacional con el sistema político. Este enfoque integra conceptos ya mencionados, como organización y repertorios, con el concepto de marcos de interpretación y estructura de oportunidades. Para Tarrow, la organización es una incubadora con una serie de actividades internas que se abren en los momentos de conflicto, cuando la gente pasa a la acción. Se trata de espacios donde se cultiva el reconocimiento mutuo, se afirma la identidad, se facilita la conexión entre actores. Los repertorios de acción son formas de lucha que emplea el movimiento en la sociedad moderna –paros, huelgas, manifestaciones–, que responden a la configuración social y cultural de los actores.

Los marcos de interpretación son esquemas de comprensión del mundo que codifican selectivamente situaciones de injusticia y agravio, articulan las demandas y establecen un curso estratégico para la acción. Por último, el proceso contencioso se da en un marco político, en una estructura de oportunidades que fomenta o desincentiva la acción de los movimientos. La EOP considera algunas variables que inciden en mayor o menor medida, dependiendo del contexto de cada país: cohesión o división de las élites, acceso a canales de participación al Estado y las políticas públicas, alineamiento político y electoral, alianzas con actores que contribuyen a la lucha popular.

Es importante examinar en cada proceso específico cuál o cuáles variables inciden en el movimiento, y si estas son independientes o dependientes, pues se pueden modificar por la acción de los movimientos. En el presente estudio se subrayará cómo el Estado y el gobierno influyen en la organización de maestros, dada la iniciativa y el protagonismo estatal en toda la década 2007-2017, durante la cual gobernó Rafael Correa.

En cuanto a la estructura de oportunidades, esta varía a nivel temporal y sectorial. Esto significa que pueden existir mejores condiciones para la acción colectiva en una región que en otra, en una fase que otra, y en un sector que en otro, dado que el proyecto de un gobierno puede tener ángulos más duros o sensibles para los movimientos sociales a nivel territorial o temporal. El concepto de EOP se enlaza con el de régimen, en el que son significativas las “capacidades” del Estado en varias áreas de las políticas públicas:

- Capacidad en términos de represión
- Capacidad de distribución de recursos
- Capacidad de legitimación o consenso

Es decir, el sistema político, como el régimen, articula el Estado con los movimientos sociales. Estos, a su vez, pueden tener mayor o menor autonomía o integración, dependiendo de las relaciones directas o indirectas que mantengan con el Estado. También es importante caracterizar al régimen en términos de los procesos democráticos, entendidos como la capacidad de consultar a la población y proteger sus derechos, y de equidad.

El Estado juega un rol clave al coadyuvar a la configuración de los movimientos sociales, tanto porque permite que las luchas y las identidades locales se proyecten a nivel nacional, como porque abre un espacio público para su despliegue. Factores como la implementación de políticas, normas, servicios e infraestructura modelan a los actores sociales, y estos no solo convierten al Estado en objeto de sus luchas, sino que participan en los escenarios y en las formas de comunicación generados por él.

Finalmente, se asume el concepto de neocorporativismo, entendido como una forma de representación, negociación e institucionalización de intereses de actores organizados en el Estado. Estos pueden partir tanto de la iniciativa de la sociedad como del propio Estado, diferenciando matrices estatales y societales. Se trata de un mecanismo institucional que media relaciones de conflicto y desigualdad. Este concepto tiene varios componentes: reivindicación de los intereses particulares sobre los generales; colectivos con líderes que representan esos intereses; canales estables de negociación con el Estado; desplazamiento de asociaciones paralelas; auspicio o apoyo del Estado para su funcionamiento; procesos de negociación, descartando formas espontáneas de agregación de intereses o formas de presión fuera de los marcos establecidos por las autoridades y articulación de formas de consenso que legitiman al Estado.

## Capítulo 2

# Una estructura de oportunidades políticas restrictiva

En el marco de la expansión del descontento popular contra el régimen democrático-neoliberal en Ecuador, se generó un polo sociopolítico identificado con la Revolución Ciudadana, que articuló a una diversidad de sectores sociales desde finales de 2005 y captó el gobierno un año después, desplazando del poder a los partidos tradicionales. Este grupo apostó por constituir al Estado como el eje central del desarrollo y establecer un nuevo régimen político que dejara atrás aquel que combinó democracia representativa y políticas neoliberales.

En este capítulo se hace una caracterización general del régimen en Ecuador durante el período 2007-2017 y se demuestra que las organizaciones de maestros encontraron una EOP restrictiva debido a la existencia de un Estado fuerte que, mediante la descorporativización, erosionó las mediaciones organizativas de la sociedad. Aquí se sostiene que la acentuación del conflicto con la derecha generó mejores condiciones de participación en la primera fase, pero la hegemonía electoral de AP hizo menos necesaria la participación organizativa de los actores populares. A pesar de ello, el despliegue del Estado mediante la desconcentración educativa requirió el apoyo de la Red de Maestros. La hipótesis que orienta el análisis del régimen tiene que ver con las altas capacidades estatales, un proceso de relegitimación de la democracia, de justicia social y el reconocimiento de derechos, características que cambiaron durante la década en que el Estado perdió vitalidad por la crisis económica, mientras la calidad democrática tendió a la baja.

En este capítulo se caracteriza la EOP y el régimen a partir de las relaciones de fuerza y conflictos en el plano político, a través del examen de los “acontecimientos” fundamentales en los que entraron en colisión los actores.

## Antecedentes

En la década de los 90, los movimientos sociales y étnicos aprovecharon una EOP favorable para fortalecer procesos de movilización e incidencia política. Esto se debió a que, si bien se impulsaron reformas neoliberales, las élites tuvieron dificultades para consolidarlas por su pugna interna y su debilidad hegemónica, pues esta agenda les impedía resolver las necesidades de la población y ganar legitimidad. Todo ello se expresó en la crisis política que se vivió en ese período.

Los movimientos sociales tuvieron un papel activo en el debilitamiento de los gobiernos neoliberales, pero desde el año 2000 vivieron un período de declive. Esta última tendencia se produjo en medio de turbulencias políticas, con varios hitos en torno a la caída del presidente Bucaram, el feriado bancario, la caída de Mahuad, la participación de la izquierda en el gobierno de Lucio Gutiérrez y la “Insurrección de los Forajidos”.

Mediante levantamientos y acciones que combinaban lo institucional y lo extrainstitucional, los movimientos conquistaron varios derechos en la Constitución de 1998, influyeron en los gobiernos locales, y participaron en varios consejos de política pública e instancias de gestión del Estado. En particular, la UNE logró defender la educación pública e incidir en las instancias administrativas donde se resolvían temas de reclutamiento de personal, evaluación y ascensos de categoría de los maestros. Pero a comienzos del siglo XXI, los movimientos sociales tendieron a declinar. Uno de los síntomas del descenso fue la reducción de la conflictividad social, pues los conflictos colectivos pasaron de 754 en 1999 a 400 en 2006 y 374 en 2009 (Sánchez Parga 2010, 38). Las políticas neoliberales, como la que provocó el feriado bancario, profundizaron los procesos de empobrecimiento y precarización de la población e incluso provocaron una estampida migratoria que debilitó

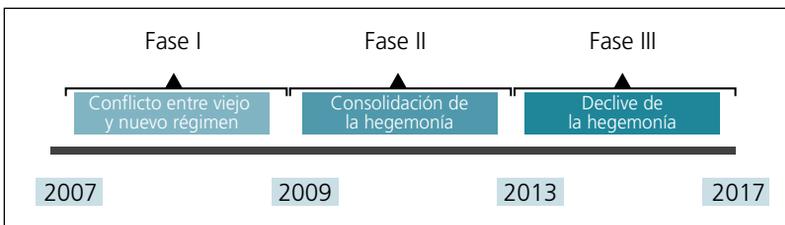
la cohesión social, base de las organizaciones indígenas y populares, y hasta del propio magisterio.

Otro factor del declive fue político: el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (Pachakutik) y el Movimiento Popular Democrático (MPD) participaron con ministros en el gobierno del coronel Gutiérrez, quien negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este giro forzó la salida de los sectores progresistas del gobierno y creó las condiciones para la “Insurrección de los Forajidos”, que terminó con su derrocamiento, en abril de 2005. Los sectores organizados entraron en una fase de desconcierto y no pudieron participar, ni menos liderar, dicha insurrección. Un elemento clave fue que el movimiento indígena perdió la capacidad para articular la coalición antineoliberal (Ospina 2011). El polo indígena popular no presentó una alternativa a la crisis del régimen y este vacío fue llenado con el surgimiento del polo de la Revolución Ciudadana.

## Las tres fases de la Revolución Ciudadana

A continuación, se realizará una aproximación al proceso de la Revolución Ciudadana a través de tres fases. La primera se caracteriza por el conflicto entre el viejo y el nuevo régimen. El choque central de esta fase se da entre el *polo ciudadano* (Revolución Ciudadana), en construcción, conducido por intelectuales y líderes de izquierda y *las fuerzas de la derecha del viejo régimen*, respaldadas por las élites financieras y monopólicas. La disputa tendría como desenlace la victoria del polo ciudadano, lo que le abrió las puertas para la quinta victoria electoral en los comicios

Gráfico 2.1. Fases de la Revolución Ciudadana



Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE)/CNE. Elaboración: Carlos Haynes.

de 2009. Este es el *momento Montecristi* o nacional popular, en el cual se produjo la transformación del Estado, se desarrolló el proyecto reformista y se amplió el marco democrático, que había estado afectado por el neoliberalismo.

La segunda fase tiene que ver con la afirmación del Estado y la consolidación de la hegemonía de AP, que se dio gracias a las victorias electorales de 2009 y 2013. Este momento se caracteriza por la culminación del régimen de transición –que reformó la institucionalidad estatal–, una política económica pragmática, con una amplia distribución de recursos, el fortalecimiento de los servicios públicos, el despliegue de la infraestructura que une el territorio, la alta confianza de la población en las instituciones y el liderazgo de Rafael Correa. Es una fase en la cual el bloque social se fortaleció, pero, al mismo tiempo, pasó a ser comandado por sectores tecnocráticos, mientras los grupos de izquierda perdían influencia. En esta fase, el gobierno se distanció de las organizaciones indígenas, ecologistas y de trabajadores más radicales y debió afrontar dos dificultades de las que salió airoso: la crisis mundial de 2008 y el 30S (30 de septiembre de 2010). Estos acontecimientos son los factores que llevaron a AP a propiciar una actoría estatal en torno al Ejecutivo y al presidente Correa. Este es el *momento keynesiano*, cuando se pusieron en juego las herramientas que tenía el Estado para reorientar la economía y generar crecimiento. En este contexto, los movimientos sociales no eran tan útiles como en la primera fase, sus demandas de distribución ya habían sido atendidas y el Estado respondió eficientemente, en la medida en que se reformaba, se modernizaba y planificaba.

La tercera fase está signada por el surgimiento de límites en el proceso de la Revolución Ciudadana. Frente a AP apareció una derecha con iniciativa, a partir de su victoria electoral en los comicios seccionales. Hay otros factores que revelan el declive del proyecto hegemónico: la economía entró en crisis, el gobierno afirmó la vocación primario exportadora para buscar una salida que mantuviera la dolarización, hubo un debilitamiento del bloque social que sostuvo la Revolución Ciudadana y se redujo la confianza lograda en la opinión pública. Es una fase de disputa hegemónica en la que se evidencia la debilidad del instrumento político de AP. Al final de la década, la continuidad del proyecto se vio comprometida, pues aunque la derecha perdió las elecciones, accedió

al poder, al cooptar al presidente Lenín Moreno, quien se posesionó en mayo de 2017. En este escenario, las organizaciones sociales fraccionadas se alinearon con uno u otro polo.

### Primera fase: conflicto entre el antiguo y el nuevo régimen (2007-2009)

La primera fase tiene tres coyunturas: la formación de AP, la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la primera administración de Rafael Correa, que adoptó un tinte reformista y se enfrentó a las élites “peluconas” y al poder trasnacional. La disputa entre el gobierno y las élites de derecha se dio en tres arenas: la electoral, la Asamblea Constituyente y la de gestión gubernamental. Todo ello crearía las condiciones para el triunfo de AP en los comicios de 2009, cuando se pasa a la fase de consolidación de la hegemonía.

#### *La formación de Alianza PAIS y su victoria electoral*

A partir de la crisis de representación del viejo régimen, el primer hito tiene que ver con la formación del bloque de respaldo a la Revolución Ciudadana, en el que confluyeron una heterogeneidad de vertientes provenientes de sectores populares, colectivos independientes, redes sociales y grupos políticos fragmentados de partidos de centro, izquierda y populistas, con apoyo de sectores empresariales. El núcleo original de AP fue un grupo de intelectuales que se plantearon la necesidad de construir un movimiento con signo propio a finales de 2005. Se fueron hilvanando diversos fragmentos y colectivos de varios tipos, tanto políticos como sociales, con una estrategia de penetración territorial para conformar núcleos de dirección en cada provincia.

Este bloque se articuló en torno a un eje tecnocrático, junto a líderes de izquierda y de capas medias, pero contó con una amplia, aunque fragmentada, coalición en la que participaron las organizaciones sociales. Confluyeron sindicatos de trabajadores públicos, especialmente de las empresas estratégicas nacionalizadas, tres centrales sindicales, tres federaciones campesinas regionales, agrupaciones indígenas y de

afroecuatorianos, choferes, pescadores y foros de mujeres, varias de ellas vinculadas a las organizaciones de izquierda. AP utilizó cuatro recursos que acentuaron el conflicto con el viejo régimen y presentaron una alternativa renovada: la identidad ciudadana del proceso, su decisión de no intervenir en las elecciones parlamentarias, su estrategia de comunicación y la presentación de un nuevo líder que venía de fuera del sistema político.

El elemento principal que dio identidad a este polo fue la oposición a la “partidocracia”, que había caído en descrédito por su conducta patrimonialista y dependiente del capital financiero transnacional. Esa sensibilidad “antipartidocrática” llevó a que AP no presentara candidatos al parlamento, como una forma de no convalidar el viejo sistema político. “El movimiento liderado por Correa logró colocar el antagonismo entre partidos y ciudadanos por delante de toda otra contradicción política” (Ramírez 2007, 23). AP logró presentarse como una nueva expresión que reunía a ciudadanos no contagiados de la vieja política, en torno al programa político de las “cinco revoluciones”.

El acertado manejo mediático de Vinicio Alvarado le permitió presentar a Correa como el candidato antioligárquico. Anuncios de televisión que se burlaban del sistema político tradicional, lemas como “¡Ya basta!” y “¡Dale, Correa!”, el uso sistemático de imágenes, cómics, radio e internet proyectaron con éxito al nuevo candidato (Conaghan 2011, 230). Alvarado sería el director de la orquesta mediática durante la década en que el Estado se proveyó de medios públicos, encuestadoras y una red de emisoras de radio y televisión que posicionaron a Correa como vocero y líder indiscutido del proceso. Con una relación directa con la población, se creó la ilusión de que, sin mediaciones partidarias ni gremiales, AP ganaría indefinidamente. El liderazgo de Correa fue clave: su juventud y su pasado no contagiado de partidocracia lo convirtieron en la estrella del espectáculo.

En los mítines aparecía como una estrella de *rock*. Con chaqueta y pantalones vaqueros cuidadosamente seleccionados por su asistente de vestuario, Correa tocaba la guitarra y doblaba canciones de músicos que adoraban los jóvenes que le apoyaban rodeándole en el escenario: había nacido un fenómeno (Conaghan 2011, 227).

En la primera vuelta electoral hubo dos candidatos finalistas: Álvaro Noboa y Rafael Correa. Mientras Noboa representaba de manera patética los rasgos de la oligarquía, con su ampulosa riqueza y su asistencialismo, Correa representaba el *nuevo país*, sintonizando con un importante sector de la población que deseaba –ante la crisis de los partidos– ¡que se vayan todos! El 26 de noviembre de 2006, en la segunda vuelta electoral, Correa ganó con el 56,67 % de los votos válidos (CNE 2006).

En esta primera coyuntura se afirmó una nueva EOP. A diferencia del período anterior, cuando las fuerzas políticas estaban fragmentadas, se constituyó una fuerza política como referente. Todo ello, como parte de una estrategia que privilegió la articulación mediante la disputa en el terreno electoral. Esta estrategia tendría un efecto positivo: constituir un frente exitoso, con 10 consultas y eventos electorales en una década, que permitió que se alineara a un sinnúmero de organizaciones sociales. Otro efecto fue negativo: la ausencia de una fuerza política que fuera más allá de las elecciones y abriera canales de negociación para los colectivos organizados.

### *La Asamblea Constituyente*

El Decreto Ejecutivo 2, publicado en el Registro Oficial 8 del 25 de enero de 2007, determinó que el TSE debía organizar una consulta al pueblo ecuatoriano para que se pronunciara sobre la siguiente pregunta: “¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”. Esta iniciativa acentuó la disputa entre AP y gran parte de los partidos que eran mayoría en el Congreso, pues se trataba de una Asamblea de plenos poderes. Luego de un proceso accidentado de confrontación, se convocó a un plebiscito, en el cual el sí a la convocatoria triunfó con un 81,72 % (CNE 2007).

En los comicios de 2007, fueron electos 80 asambleístas –de 130– de AP; a ellos se sumaron representantes de grupos de izquierda, como Pachakutik y el MPD, que representan a la Conaie y la UNE, respectivamente. Así, se formó un bloque parlamentario de 90 asambleístas que respaldaban la nueva Carta Magna. Este se enfrentó a una coalición de

partidos tradicionales liderados por el Partido Social Cristiano (PSC) y otros grupos menores que tenían el respaldo, por fuera de la Asamblea, del alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot. La Asamblea Constituyente se formaría en un escenario privilegiado, donde se desenvolvía la confrontación frente al viejo régimen en torno a los contenidos de la nueva Constitución. Para AP se trató de una estrategia de polarización frente al viejo orden. La Constituyente era un dispositivo para golpear en el corazón de la partidocracia y lograr el desplazamiento de las élites tradicionales.

Durante los años 2007 y 2008, la ciudad de Montecristi, cuna del líder liberal emblemático Eloy Alfaro, fue el escenario de la Asamblea, en la que se consolidaron el bloque de fuerzas y el instrumento político. Durante entrevistas ofrecidas en 2012, Alberto Acosta, presidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008), señaló que se estima que no menos de 100 000 personas y cientos de organizaciones participaron en el proceso mediante marchas, concentraciones, reuniones, consultas y la presentación de propuestas. En Montecristi se debatieron los contenidos de la nueva Constitución en torno a una amplia gama de derechos, cambios en la forma del Estado, régimen de desarrollo y régimen político. El documento asumía un carácter antineoliberal, con matices postcapitalistas, en torno al *sumak kawsay*. Además, se impuso una matriz Estado-céntrica en términos del desarrollo, que se concretaría con múltiples leyes previstas en un “régimen de transición”. La nueva Constitución fue un factor clave para el despliegue del imaginario simbólico del proceso de cambio que se vivió en el país, pues se convirtió en la guía programática de la Revolución Ciudadana.

El nuevo papel del Estado se expresó en el monopolio de múltiples funciones y atribuciones en el terreno de la planificación, la rectoría de la política pública, la economía, lo social (Ortiz 2017b). En varios de estos campos se recogieron las demandas represadas de los movimientos sociales, en particular aquellas que giraban en torno a la participación, concepto que está presente tanto en las definiciones generales de la Carta Magna como en las secciones sobre la democracia directa, el entramado de la planificación, la gestión de las políticas, el control y la rendición de cuentas en todos los niveles del Estado. La Constitución de 2008 tiene un largo apartado sobre el poder social referido a la democracia asociativa,

lo que establece, en el plano normativo, el acceso de las organizaciones y la sociedad civil a las decisiones estatales. Esta ampliación, sin embargo y contradictoriamente, está articulada a un nuevo organismo estatal, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), con lo que se superponen las atribuciones de regulación de la participación de la sociedad y de conformación de los organismos de control del Estado. Esta intercalación de funciones tendría repercusiones en la sobrerreglamentación de la participación (Navas y Noguera 2016).

La Constitución también tiene aspectos contradictorios, pues crea barreras a la organización sindical y limita la negociación colectiva y el derecho de huelga de los trabajadores públicos, entre otros, los maestros, lo cual fue criticado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2014). También hay que señalar que el proceso no estuvo exento de diferencias internas. Tanto el tema ambiental como el cierre abrupto del debate constitucional produjeron la salida del presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, y de una fracción de izquierda de AP. Esta disputa ya mostraba una tendencia de fortalecimiento del Ejecutivo sobre los espacios de debate público.

De cualquier forma, el momento Montecristi representó la *primavera* del proceso de la Revolución Ciudadana, pues la Constituyente contó con la participación de organizaciones sociales y la confluencia de actores políticos de izquierda, en torno a un discurso con las banderas simbólicas que articularían el régimen durante una década. Todo ello implicó un proceso de democratización, luego de un largo período de inestabilidad política durante el que habían sido derrocados tres presidentes. Además, en este espacio se configuró una tendencia mayoritaria que modificaría el sistema político, desplazando a la derecha. En el referéndum de 2008, los votos a favor de la Constitución representaron el 63,93 % y los votos en contra el 28,10 %, de un total de 7 395 325 votos, lo cual consolidó a la nueva fuerza política (CNE 2008).

### *Retorno del Estado y reformas*

La primera administración de Rafael Correa (2007-2009) sentó las bases de un Estado proactivo, de desarrollo económico y social, respondiendo a las demandas redistributivas de la población. Se trató de

una fase reformista, en la que se emprendió una política de soberanía en relación con la deuda externa, la renegociación de contratos con las empresas petroleras, la aplicación del mandato que eliminaba cientos de concesiones mineras, la terminación del acuerdo con el gobierno norteamericano sobre la base de Manta y su salida de este espacio, y la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

Desde el Ejecutivo, el gobierno de Rafael Correa implementó reformas que sacaron al país de la fase neoliberal. Ramírez (2011, 63-64) identifica cuatro ejes en su orientación. El primero es la afirmación de soberanía, en tanto el país se “desacopló” del Consenso de Washington. El segundo se relaciona con el retorno del Estado, en cuanto se consolidó el control nacional de los sectores estratégicos, lo que le dio capacidad de intervención en las políticas públicas. Un tercer eje tiene que ver con el papel del Estado en el desarrollo en torno al buen vivir, lo que implicó desplegar su facultad planificadora y promover el desarrollo en una serie de campos antes vedados por el neoliberalismo (financiamiento público, desarrollo rural, apoyo a la pequeña empresa y a la economía solidaria). El último aspecto es la integración física del territorio, al construir una infraestructura básica para el desarrollo nacional y los servicios a la población.

A esto hay que agregar que AP buscó desarrollar una agenda universalista, en relación con el acceso tanto a los derechos como a los servicios públicos, con la meta del bien común o *sumak kawsay*. Este argumento se emplearía para contener toda representación corporativa, dado que el gobierno no debía representar intereses particulares. Ello apunta a lo que el autor mencionado llama “autonomía relativa del Estado”, un agente de la nación para impulsar una nueva estrategia de desarrollo (Ramírez 2011, 61).

Otro elemento distintivo del gobierno de AP fue la justicia redistributiva, con una intervención activa en la generación de empleo y la redistribución de la riqueza, que permitió que el nivel de vida de la población mejorara y Ecuador se convirtiera en un país de “renta media alta” (CEPAL 2012). Durante los primeros siete años de gobierno se logró un ritmo de crecimiento del 4,5 % del producto interno bruto (PIB) y un aumento del ingreso per cápita de USD 1500 a USD 5800,

de 2000 a 2013. Esto, aparejado con una reducción de la pobreza, un mejoramiento de la igualdad y la ampliación de la movilidad social. El mejoramiento de los indicadores sociales se explica por el fortalecimiento del poder estatal y la inversión social, que se elevó del 4 al 11 % del PIB. También se debió al crecimiento económico registrado hasta 2014, vinculado con el mejoramiento de variables macroeconómicas como la renta petrolera, el ingreso de remesas, la balanza comercial, la recaudación tributaria, etc. Una de las dimensiones de este cambio fue la formación de una clase media relativamente amplia, que pasó del 14 %, en 2003, al 35 %, en 2012, mientras los grupos medios y bajo pasaron del 30 %, en 2003, al 38 %, en 2012 (INEC 2013 citado por Habitus-Quantum 2013).

En general, en esta fase, el gobierno afirmó un modelo Estado-céntrico, con la ampliación de los programas sociales, lo que mejoró las condiciones de vida de la población y apuntó a una reducción de la desigualdad. Este retorno del Estado generó, no solo un actor político con poder de interlocución directa con las organizaciones sociales, sino un escenario nacional de actuación, pues los gobiernos y escenarios locales perderían el protagonismo del período de la descentralización.

### *Avances y límites de la primera fase*

El conflicto central de esta etapa fue la pugna entre las viejas élites partidocráticas y la nueva fuerza ciudadana. A través de varios hitos, la nueva fuerza política logró desplazar a la derecha, resolver la crisis política, crear un nuevo régimen y generar un polo sociopolítico con una fuerte identidad y potencial hegemónico.

El proyecto de la Revolución Ciudadana se sustentó en la conformación de un amplio bloque policlasista sin mayores conflictos internos, lo que tiene que ver con que Ecuador viviera un período de expansión económica: cuando “crece el pastel” hay más posibilidad de conciliar intereses y atenuar conflictos de clase. Por otra parte, se configuró un nuevo protagonista de la vida social: un Estado con amplias capacidades tanto en la Constitución como en la planificación, en la canalización de recursos y en la intervención en la economía, el desarrollo y la redistribución.

En el campo político, la estrategia de AP le permitió profundizar la democracia en términos de consulta a la población a través de dos eventos plebiscitarios, tres eventos electorales y una Asamblea Constituyente. Estos hechos mantuvieron una relación activa con la población, recogiendo las demandas que habían sido represadas en el período anterior. Si bien el contenido de la Constitución amplió los derechos, también estableció límites a la organización de los servidores públicos y a la incidencia corporativa de los actores étnicos y sindicales.

Tal estrategia llevó al gobierno a ganar elecciones, pero su vertiginoso triunfo hizo que sus cuadros accedieran al Estado y se imbricaran con él. No se configuró un movimiento político autónomo del Estado, con estructuras democráticas y definiciones programáticas (Ortiz 2018). A esto hay que sumar la potente campaña mediática que generó un ambiente de consenso, pero también creó la ilusión de que el líder tenía relación directa con la población sin necesidad de mediaciones organizativas. Estos factores, electoral y mediático, favorecieron un alineamiento político de la gente con la Revolución Ciudadana.

Estos hechos plantearon un dilema a las organizaciones sociales: estaban con el gobierno y AP o pasaban a la oposición. Se formaron dos corrientes. Por un lado, una mayoritaria, de actores organizados, aunque fragmentados, con sindicatos, federaciones y colectivos de capas medias, populares e indígenas que apoyaban la primera opción, bajo una identidad nacional popular. Por el otro, una corriente con menos incidencia política, articulada por organizaciones representativas como la Conaie y la UNE, que se resistían al avance del Estado, sus políticas de descorporativización y su orientación extractivista, corriente que asumiría una actitud contestataria en la segunda fase.

En resumen, la estructura de oportunidades en esta fase fue positiva para la movilización social; sin embargo, se mantuvo la tendencia de declive de la conflictividad que se había observado desde comienzos de siglo (Sánchez Parga 2010). Además, se notó una fragmentación de los movimientos sociales, debilidad que, a su vez, permitió que AP llegara al poder sin cimentarse en frentes masivos organizados nacionalmente. En esta fase también se fundaron las bases del fortalecimiento de las capacidades del Estado y se mantuvo un alto nivel de democratización, con

la participación electoral, la convocatoria a consultas, la participación ciudadana en la Asamblea Constituyente y las reformas redistributivas que aseguraron mayores niveles de equidad.

## Segunda fase: consolidación hegemónica (2009-2013)

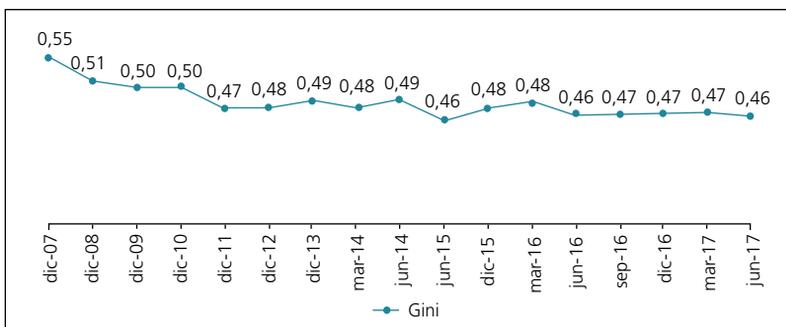
En este lapso la Revolución Ciudadana se consolidó a través de la reforma institucional, aunque debió enfrentar la crisis económica y el intento de golpe del 30S. Desde el inicio de esta etapa, la tónica de la relación con las organizaciones de la sociedad civil fue la descorporativización, marcada por el distanciamiento de las organizaciones indígenas y populares, que protagonizaron la “Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos”, contra la minería. Este momento culmina con la significativa victoria electoral –la séptima– de AP en los comicios de 2013.

### *El momento keynesiano*

Luego del triunfo del referéndum aprobatorio de la Constitución, vino el proceso electoral en el que Correa triunfó en la primera vuelta presidencial, con un 51,99 % de votos y la mayoría parlamentaria (CNE 2009). Mientras su liderazgo se afirmó en el Ejecutivo, AP desarrolló cierta capacidad de construcción de consensos en la Asamblea. Se aprobaron 53 de las 56 leyes establecidas en el régimen de transición, lo cual consolidó el modelo de Estado, redistribución y desarrollo que se había planteado en la Asamblea Constituyente. Solo tres proyectos, el de Comunicación, el de Tierras y el de Aguas, no pasaron (Ramírez 2013).

El proceso se puso a prueba ante la crisis financiera y económica mundial que inició a finales del año 2008 con la caída de Lehman Brothers. Ecuador, que logró un crecimiento de más del 7 % en 2008, bajó al 0,3 % en 2009 y salió de la crisis con un 3,6 % en 2010, aprovechando el mejoramiento del precio del petróleo y las oportunidades de comercio con China. La política económica del gobierno priorizó la inversión pública y amplió sustantivamente la cobertura de educación, salud y de los programas de solidaridad, mediante los bonos. Todo esto fortaleció las capacidades de gestión del gobierno y aumentó significativamente la cobertura de los servicios públicos. La Revolución Ciudadana vivía

Gráfico 2.2. Evolución del coeficiente de Gini (2007-2017)



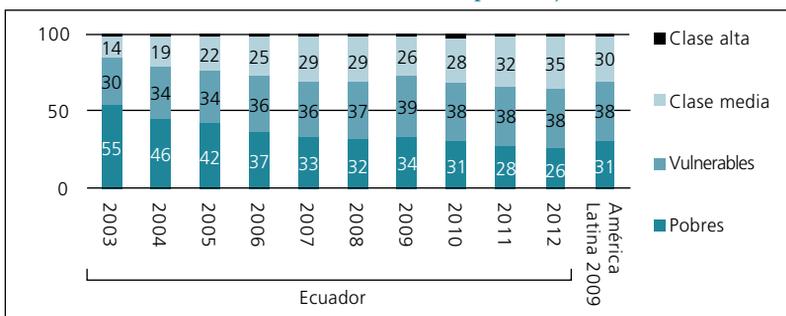
Fuente: INEC. Elaboración: Sises (2015).

Nota: el coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 indica la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

su momento keynesiano, pues asumió que el Estado es el motor de la economía, el regulador del mercado, de la redistribución y la equidad social, pero también el protagonista de la vida política nacional.

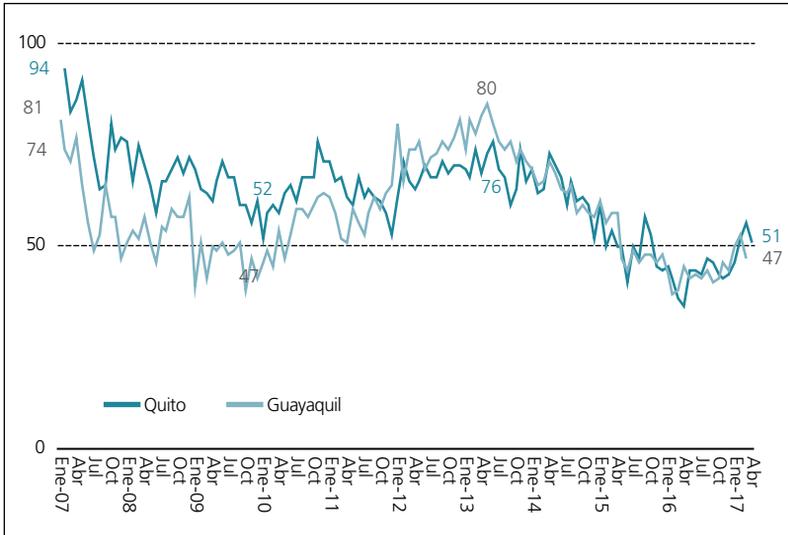
El bloque social creció y se consolidó en medio de la bonanza económica, la ampliación del consumo y la política de inversión pública. Hubo un mejoramiento paulatino de la igualdad y una reducción de la pobreza. Esto permitió que se articulara una amplia coalición política, a la que se unieron sectores populares, medios y empresariales, y la ampliación del electorado, con la nacionalización del voto, que primero se ancló en la Sierra, para luego sustentarse en la Costa.

Gráfico 2.3. Distribución socioeconómica de hogares en Ecuador (2003-2012) y América Latina (2009) en porcentaje



Fuente: Habitus-Quantum (2013).

Gráfico 2.4. Opinión positiva sobre la gestión gubernamental (2007-2017) en porcentaje



Fuente: Habitus-Quantum (2013).

En el período 2007-2011 se dio la mayor reducción del coeficiente de Gini, lo que prueba que la inequidad disminuyó, un factor clave en cuanto a mejoramiento de la calidad de la democracia. Esto, a su vez, provocó significativos procesos de movilidad social que ampliaron la clase media.

En esta segunda fase, la conducción del bloque ciudadano pasó de los sectores de izquierda a los grupos tecnocráticos, con una presencia creciente de una élite que se posicionó como intermediaria de los grupos empresariales. Se amplió la popularidad y confianza en el gobierno, pero los sectores populares organizados jugaban un rol secundario.

La baja legitimidad de las instituciones del inicio del siglo, marcada por la inestabilidad política, cambió cuando Ecuador logró posicionarse, hacia 2014, como el cuarto país de las Américas en confianza en las instituciones y el sistema político (Donoso, Montalvo, Orcés y Zechmeister 2014, 140). Esto convertía a Ecuador en un caso especial de alta legitimidad de las instituciones y la democracia. En ello incidió la profundización de la estrategia de comunicación del gobierno, que se

sustentó en una ampliación de los medios públicos, la continuación de las sabatinas y otros programas comunicativos del Estado, todo lo cual revelaba una tendencia de consolidación hegemónica y un crecimiento de la popularidad de Correa.

### *El 30S y la consulta/referéndum por la Justicia*

Esta fase está marcada por el *shock* que produjo el intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010. Hay tres elementos que se articularon en este acontecimiento: las acciones gremiales de empleados y trabajadores públicos, entre los cuales se encontraba la UNE, afectados por la política de modernización estatal; la sublevación policial en reacción a los intentos de control civil y un intento de magnicidio, contra el presidente, en el Regimiento Quito N.º 1.

En el marco de un giro ascendente de la conflictividad social, el gobierno envió una propuesta de Ley de Servicio Público al Legislativo que incluía normas para la Policía. El 30 de septiembre, en horas de la mañana, los cuarteles de la Policía de todo el país paralizaron sus actividades y realizaron motines en protesta contra esta Ley, bloquearon carreteras e impidieron el ingreso de los funcionarios a la Asamblea Nacional, con el apoyo de elementos de la Fuerza Aérea ecuatoriana, que también bloquearon varios nudos estratégicos. El presidente Rafael Correa acudió al Regimiento Quito N.º 1 de la Policía y pronunció un discurso defendiendo la Ley. En respuesta, lo agredieron con una granada de gas lacrimógeno, lo golpearon en la rodilla y el equipo de seguridad presidencial lo llevó hacia el Hospital de la Policía. Allí fue rodeado por policías inconformes, lo que lo llevó a denunciar que estaba secuestrado.

Lo curioso de este acontecimiento fue la participación de sectores políticos como el Partido Sociedad Patriótica (PSP), del coronel Lucio Gutiérrez, en asocio con el MPD, de izquierda, cuyos militantes estuvieron muy activos ese día, apoyando a los policías. Otros actores, como la Conaie, se manifestaron en defensa del orden constitucional. Ese día, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se reunió en Buenos Aires, con la presencia de varios presidentes que condenaron el intento de golpe de Estado, expresando total apoyo al mandatario de Ecuador. A media tarde, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas anunció que

la institución militar mantendría una actitud de defensa del Estado de derecho y el orden volvió hacia la noche. Las acciones no condujeron a un golpe de Estado tradicional (Páez 2010), pero sí se intentó golpear en el corazón de la Revolución Ciudadana, debilitándola en el terreno político y simbólico.

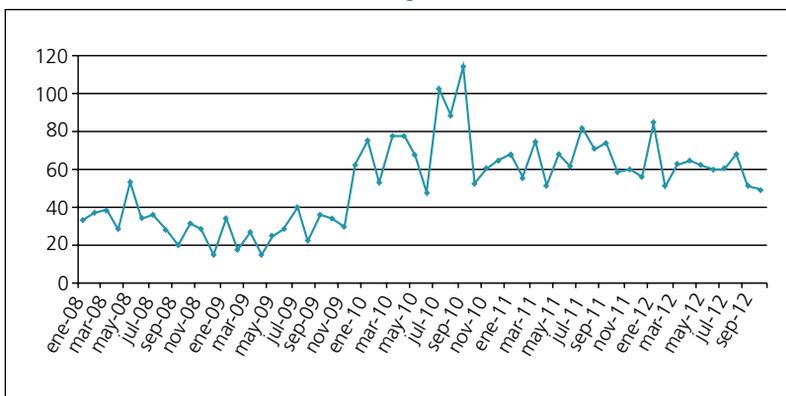
Una vez superado el 30S, y ante las maniobras de la derecha, que reclama medidas duras ante la inseguridad y la delincuencia, el gobierno convocó a una consulta popular/plebiscito que tuvo como eje la reforma de la Justicia. La aprobación de la población permitió reorganizar esta función y posteriormente reorganizar la Policía, asumiendo la política de “tolerancia cero” en la lucha contra el delito. La victoria del “Sí” en todas las respuestas permitió al gobierno avanzar en la conformación del nuevo régimen y centralizar el poder en torno al Ejecutivo y el presidente. La convocatoria a la consulta se realizó bajo el liderazgo directo de Rafael Correa, que surgió como líder indiscutido luego de sobrevivir al secuestro.

### *Marcha y contramarcha*

Mientras se modernizaba el Estado y se consolidaba el régimen, la Revolución Ciudadana se distanció de las organizaciones nacionales del magisterio y el movimiento indígena. La UNE, que participó en los sucesos del 30S decidió cambiar su táctica y aliarse con el movimiento indígena y los ecologistas para luchar contra la minería. Esta corriente de oposición al gobierno se expresó en la “Marcha por la vida”, realizada del 8 al 22 de marzo a través de 700 km desde Zamora, en el sur del país, hasta Quito. En esta confluyeron sectores que venían luchando por temas como el agua y la minería y que criticaban los proyectos de ley planteados por el Ejecutivo. Estos actores asumieron una visión de defensa de los derechos de la naturaleza y el concepto del *sumak kawsay*. A la vez, la apuesta del gobierno por un modelo desarrollista que obtiene recursos del petróleo y la minería se sustentaba en el argumento de que de allí sale el financiamiento para la inversión en políticas sociales.

La marcha se realizó en un período (2010-2012) en que el nivel de conflictividad social retomó un ritmo de crecimiento. La tendencia en 2010 ascendió: si en 2009 se registraron 374 conflictos, en 2010 fueron 881; de un promedio de 32 conflictos mensuales se pasó a 78.

Gráfico 2.5. Número de conflictos por mes en Ecuador (2008-2012)



Fuente: CAAP (2019).

A la par, el Ejecutivo reforzó la política de descorporativización, depurando el Estado de la representación gremial. En 2009, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) desarrolló un estudio sobre los organismos que contaban con representantes de organizaciones empresariales, étnicas y sociales. En el Mineduc se habían tomado varias medidas para eliminar la representación de la UNE en organismos de reclutamiento y ascenso de maestros. En esta nueva fase se reforzó la política, pues el Ejecutivo consideraba que la representación se daba únicamente a través de las urnas y que el presidente era el representante de los ciudadanos que debía velar por el bien común, impulsando políticas universales, en oposición a demandas gremiales y particularistas.

El detonante de la “Marcha por la vida” fue el anuncio, por parte del gobierno, de la firma del primer contrato que permitía la explotación –por 25 años– del proyecto Mirador, con la empresa de origen chino Ecuacorriente S. A. (ECSA), en la provincia de Zamora, en marzo de 2012. Ante ello, la Asamblea Provincial de Zamora, convocada por el prefecto Salvador Quishpe y las comunidades afectadas, resolvió emprender una gran marcha nacional exigiendo la salida de las empresas mineras de la Cordillera del Cóndor y del sur del Ecuador en general. Por un lado, la iniciativa logró movilizar a más de 70 000 manifestantes en varias marchas locales y fue una expresión del reencuentro de los sectores indígenas y populares marginados de la Revolución Ciudadana;

por otro, no llegó a posicionar el tema antiminero en el escenario político, ni se logró constituir en un actor que contrarrestara la influencia del gobierno reformista de Correa. En la década de la Revolución Ciudadana ya no hubo un sujeto popular e indígena que jugara un papel central y catalizara al resto de actores sociales. Más bien, se demostró que había terminado el ciclo de protagonismo de los movimientos populares y se estaba dando una *transformación* de la naturaleza de los movimientos sociales en Ecuador. Si la Conaie había sido la columna vertebral en el proceso previo, en el nuevo régimen aparecieron corrientes sociales fragmentadas, en el que se territorializaba la protesta por el tema ambiental y minero.

Además, fue evidente la debilidad de la sociedad civil (Bustamante 2006), pues había un importante sector de la población no organizada que se mantenía distante de los movimientos sociales organizados, que no se sentía representado por ellos y que estaba alineado política y electoralmente con el gobierno. Con esta base y con el apoyo de organizaciones sociales locales y regionales, se respondió a la marcha indígena con una contramarcha. El gobierno aprovechó la oportunidad para medir fuerzas en el espacio público, luego de un año y medio en que se empeñó en organizar “redes” de organizaciones populares desde el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (MCP-GAD), conducido por Doris Soliz.

Como señala Trujillo (2018), se constituyó un equipo de operadores políticos que tenía el respaldo del presidente, para articular redes sectoriales y territoriales favorables al gobierno, con múltiples recursos para negociar convenios con organizaciones indígenas y populares. La contramarcha de marzo de 2012 fue el momento para probar la capacidad de movilización de dichas redes.

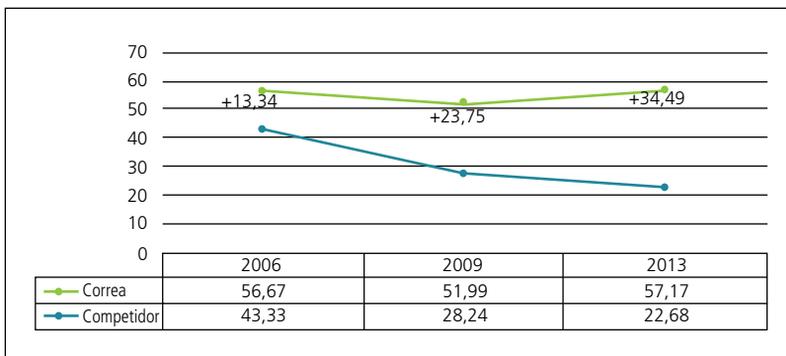
Sin embargo, estas conclusiones no deben ocultar algunos elementos significativos: la marcha fue una prueba de vida de los movimientos sociales más radicales, que se vieron afectados tanto por el modelo de desarrollo como por la política de descorporativización de Correa. Dicha manifestación no dejó de tener repercusiones en el campo político electoral, en la medida en que proyectó una alianza de la izquierda radical para las elecciones presidenciales de 2013, que obtuvo magros resultados, pues el ecologista Alberto Acosta logró apenas un 4 % de votos.

La marcha y la contramarcha fueron dos eventos paralelos en los cuales se pusieron frente a frente, en el espacio público, los dos polos del movimiento social. Por una parte, la corriente contestataria y, por otra, las redes que agrupaban organizaciones menos combativas y más fragmentadas, alineadas con las políticas del gobierno. Como se verá en la tercera fase, las dos corrientes jugarían un papel marginal en la disputa entre la derecha y el gobierno.

### *Victoria electoral y concentración del poder*

La correlación de fuerzas de esta coyuntura fue favorable para la Revolución Ciudadana porque coronó el proceso de acumulación política de los años anteriores. En las elecciones de 2013, el presidente Correa ganó en la primera vuelta, con el 56 % de votos. Mientras tanto, los partidos tradicionales habían desaparecido y la derecha buscaba renovarse con otros liderazgos, como el de Guillermo Lasso, banquero guayaquileño líder del movimiento Creando Oportunidades (CREO), que alcanzó el 23 % en las elecciones presidenciales. El nivel de protagonismo de Correa como candidato de AP se reveló en la distancia que logró de su competidor.

**Gráfico 2.6. Evolución de las victorias de Correa (2006-2013)**



*Fuente:* CNE (2006, 2009, 2013). *Elaboración:* Carlos Haynes.

*Nota:* Los datos, en porcentajes de votos, se refieren a los resultados de las elecciones presidenciales: el candidato Rafael Correa de AP frente al candidato rival. En 2006 en la segunda vuelta; en 2009 y 2013, en la primera vuelta electoral.

Tabla 2.1. Apoyo electoral a Rafael Correa (2006-2013)

Fecha	Tipo de convocatoria a votación	Resultado (%)
26 nov. 2006	Presidenciales	56,57
15 abr. 2007	Consulta popular sobre convocatoria a Constituyente	81,72
30 sept. 2007	Elecciones escaños a la Asamblea Constituyente	61,53
28 sept. 2008	Referéndum constitucional	63,93
26 abr. 2009	Presidenciales	51,99
26 abr. 2009	Asamblea Nacional	47,58
7 my. 2011	Referéndum constitucional y consulta popular	53,00
17 febr. 2013	Presidenciales	57,00

Fuente: CNE. Elaboración: Carlos Haynes.

En la Asamblea, AP tuvo una victoria inédita, pues ganó 100 de las 130 curules legislativas (CNE 2013). Con esta aplanadora oficialista en el Legislativo se configuró un sistema de partidos con una fuerza de tipo predominante (Freidenberg 2013). Desde entonces, Correa no tuvo necesidad de pactos ni acuerdos con otras agrupaciones para impulsar las reformas que deseara llevar adelante. Estos resultados confirmaron el apoyo electoral de AP en ocho elecciones, corroborando la eficacia de la estrategia planteada desde el inicio.

Esta elección ratificó el proceso de nacionalización del voto de AP, que tuvo apoyo básicamente en la Sierra, en 2006 y luego se extendió en la Costa, donde finalmente logró las más amplias mayorías, al tiempo que se debilitaba en algunas zonas de la Sierra y la Amazonía.

Se afirmó una conducción programática y aperturista del régimen. Esto se confirmó con la selección de Jorge Glas, intermediario de los sectores empresariales, en la Vicepresidencia de la República. Su conducción se expresó en la firma de los contratos mineros y el anuncio del fin de la iniciativa Yasuní-ITT (Ishpingo-Tambococha-Típutini),<sup>1</sup> que había ilusionado a toda una generación de jóvenes sensibles a los temas ambientales, que en este período se habían plegado a la Revolución Ciudadana.

<sup>1</sup> Este proyecto planteaba dejar el petróleo bajo tierra en la zona más sensible de la Amazonía ecuatoriana, gracias a un apoyo económico internacional, a manera de corresponsabilidad ambiental.

Hay explicaciones para los buenos resultados conseguidos por AP en las elecciones: la bonanza económica, la reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media. Un segundo factor se relaciona con la consolidación de una amplia “alianza por el consumo”, en la que participaron grupos monopólicos que se favorecían del crecimiento del mercado interno, y amplios sectores medios y populares que se beneficiaban, de manera diferenciada, del mejoramiento de ingresos y la calidad de vida. Un tercer factor tiene que ver con la existencia de un partido-Estado de forma piramidal, en cuyo vértice superior estaba la Presidencia de la República; en un siguiente nivel, el alto mando tecnocrático, luego los medianos funcionarios, hasta finalizar con las bases, que eran movilizadas para lo electoral. Con esta estructura, AP realizó una campaña muy dinámica, que llegó a todos los sectores. A esto hay que sumar la estrategia y la maquinaria mediáticas construidas en esos seis años de gobierno, factor clave que le permitió competir en igualdad de condiciones con los medios de comunicación privados y los recursos del banquero Lasso. La presencia del candidato-presidente Rafael Correa fue un quinto elemento clave en las victorias electorales de esta fase. Su liderazgo logró “renacer de las cenizas” luego del 30S, con un amplio resultado en los comicios de 2013.

### *La segunda fase y la configuración de una estructura de oportunidades políticas restrictiva*

Un factor clave en este período es la orientación keynesiana del gobierno, que dio al Estado un papel protagónico en la reactivación económica, luego de la crisis de 2008, con un proyecto neodesarrollista que combinaba la dinamización del mercado interno y la producción agrominera exportadora. Si en la primera fase hubo una dinámica que surgió desde la sociedad, desde abajo, en esta segunda etapa se impuso una dinámica desde el Estado, desde arriba. Había interés en concentrar y no distribuir poder entre los actores organizados que podían asumir una actitud crítica ante la ruta desarrollista escogida. Tampoco fue necesario mantener abiertas las compuertas a la participación, cuando la tecnocracia “sabe” lo que hay que hacer. Por ello, las organizaciones perdían influencia en la toma de decisiones (los *inputs* de la

política pública) mientras, contradictoriamente, el Estado demostraba eficiencia y eficacia en la gestión (los *outputs* de la política pública).

Desde 2009 quedó atrás la fase primaveral de la Revolución Ciudadana; se había logrado cambiar la correlación de fuerzas y era hora de abordar las reformas institucionales. Este giro se debió a un cambio paulatino en la élite gobernante, que fortaleció a la tecnocracia, en perjuicio de las fracciones más progresistas. Pero, al mismo tiempo, hubo un cambio en el equilibrio de poder entre Ejecutivo y Legislativo, entre el poder central y los gobiernos locales, y un proceso de concentración de las cinco funciones del Estado en el Ejecutivo. Todo ello se concretó con el referéndum de reforma de la Justicia y de la Policía.

Mientras tanto, el MCP-GAD, bajo la conducción de la ministra Doris Soliz, buscaba parametrar las organizaciones populares e indígenas a través de “redes” constituidas *ad hoc*, para disputar el espacio público y defenderse de “fuerzas desestabilizadoras”. En este marco, se produjeron negociaciones parciales con varios sectores sociales, como los sindicatos de choferes (Stoessel 2017), asociaciones de campesinos, indígenas y trabajadores públicos, o la entrega de partidas a actores locales (Trujillo 2018). Hay que recordar, sin embargo, que Correa no reconocía más autoridad que la obtenida en las urnas y AP, consecuentemente, reafirmaba, para finales de este segundo período, su estrategia afincada en lo electoral. En este escenario, las organizaciones eran vistas más como redes de reclutamiento de votos que como organismos autónomos, con vida y reivindicaciones propias. Las organizaciones debían seguir las iniciativas que salían de la cúpula del Estado en torno a campañas electorales y las demostraciones de fuerza en los espacios públicos.

Paralelamente, el equipo de gobierno y la Senplades llevaban adelante tres procesos claves: la descorporativización del Estado, con la que erosionaron las mediaciones organizativas de los sectores populares; la política de control de las organizaciones sociales, con el Decreto Ejecutivo 016 (PR 2013a); y la desconcentración mediante zonas, circuitos y distritos, con presencia del Estado en el territorio. Otra dimensión de esta fase fue la afirmación de la imagen gubernamental, impulsada por la estrategia de los medios de comunicación, al tiempo que las capacidades mediáticas de Correa en las sabatinas catalizaban

el apoyo popular (Cervino, Maluf y Ramos 2016). Correa mantenía unos niveles de popularidad desconocidos para un presidente de la República.

Todo esto fue posible por la consolidación de un bloque social –en medio de la ampliación del consumo y los servicios públicos– en el que participaban las capas medias y los sectores populares que vivían un proceso de movilidad ascendente. Si bien AP arrasó en los comicios de 2013, fue el aparato estatal, con una estrategia mediática exitosa, el que vertebró un frente electoral heterogéneo, con fracciones y caudillos locales que se unieron a la locomotora triunfadora. Mientras tanto, la derecha tendía a reorganizarse con nuevos partidos y la izquierda radical se convertía en una fuerza marginal.

En resumen, en la segunda administración de Correa se consolidó un Estado fuerte en el marco de una sociedad civil débil; es decir, las capacidades del régimen crecieron en sus tres dimensiones –recursos, coerción y consenso–, mientras se daba un desfase entre los procesos de participación política mediante el sufragio y el cierre de los procesos de participación colectiva y organizada de la ciudadanía.

Todos estos elementos configuran una EOP restrictiva: el aumento de las capacidades del Estado constituye un dispositivo nacional que amplía y diversifica las relaciones con la población. Se da una relación directa, mediante el despliegue material del Estado y la ampliación de los servicios públicos en el territorio, así como el manejo directo de la movilización política en lo electoral. A esto se suma la hegemonía de la fuerza gobernante, que reduce el interés por una participación autónoma de las organizaciones sociales. Ello sería clave para la organización gremial del magisterio, en particular para el descalabro de la UNE y, paradójicamente, el surgimiento de la Red de Maestros.

### Tercera fase: declive hegemónico (2013-2017)

Hacia el final de la década, la Revolución Ciudadana llegó a una nueva fase, signada por fuertes tensiones debidas a la pérdida en los comicios locales de 2014 (23F), la suspensión de la iniciativa Yasuní-ITT, la crisis económica por la baja del petróleo y presiones en el bloque sociopolítico.

## *Pérdida de las ciudades*

El 23F (2014), AP perdió elecciones en 19 de las 20 ciudades principales del país. Esto sucedía mientras la derecha se recomponía, con nuevos rostros y partidos como CREO y el movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA). Uno de los factores que incidieron en este cambio de resultados fue la “tensión centro-periferia”, que se expresa en el desfase entre un movimiento nacional poderoso con baja implantación local y corrientes del electorado que buscaban nuevos modelos de convivencia en la ciudad, ante los que AP carecía de propuestas. La estrategia del gobierno era ampliar infraestructura y servicios públicos, pero no mejorar el ambiente, la cultura o el transporte, demandas de la población urbana, especialmente de las capas medias. Además, el plan de expansión del Estado se hacía sin tomar en cuenta a los gobiernos locales.

A esto hay que sumar que el gobierno tenía otro frente abierto con los medios de comunicación privados y las fundaciones, que reclamaban la defensa de la libertad de expresión y de prensa. En relación con la aprobación de la Ley de Comunicación, los sectores empresariales y grupos de derecha fueron uniéndose contra el “autoritarismo” del Estado. El discurso que había utilizado Correa contra los banqueros “pelucones” y la partidocracia, o para atacar a los “ecologistas infantiles”, se fue agotando. Mientras, un nuevo discurso contrahegemónico, asentado en las libertades y el derecho de expresión, encontraba audiencia y calaba en la sensibilidad democrática de la población.

Además, hay que advertir que la coyuntura de las elecciones seccionales se daba en medio de otro giro de alejamiento de la sociedad civil. Un reflejo de este giro fue el Decreto Ejecutivo 016, expedido por Rafael Correa (PR 2013a), un reglamento que estableció controles económicos, tributarios y laborales a las ONG y organizaciones sociales, bajo el pretexto de acreditar su existencia en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS). Con este decreto se quitó la personería jurídica a la ONG ecologista Pachamama, al igual que a la UNE. Por otra parte, el gobierno y los jueces emprendieron cerca de 70 procesos judiciales contra los actores de protestas, acusando de sabotaje y terrorismo a campesinos, indígenas, educadores y estudiantes

(Calapaqui 2016). Ante ello, las organizaciones sociales, ecologistas e indígenas retomaron las manifestaciones y la conformación de espacios de confluencia, para sacudirse de la “asfixia” del régimen.

### *Yasuní*

La expresión más evidente del alejamiento del gobierno de la opinión de la población fue la negativa del Tribunal Electoral a la solicitud de consulta popular sobre el tema del Yasuní, para dejar el petróleo bajo tierra en la zona más sensible de la Amazonía ecuatoriana. La iniciativa Yasuní-ITT había movilizado el imaginario de un significativo sector de jóvenes adherentes a la Revolución Ciudadana. Con una perspectiva crítica al modelo de desarrollo, dicho proyecto permitía proteger una de las zonas más biodiversas del mundo, que además alberga a dos pueblos indígenas que viven en condiciones de aislamiento: los tagaeri y los taromenane.

El gobierno del Ecuador aceptó la propuesta y propuso a la comunidad internacional apoyar la iniciativa ambiental, con la condición de que existiera una compensación económica por este “sacrificio”, un fondo al que debía llegar al menos la mitad de los ingresos petroleros potenciales, que entonces se calculaban en USD 7,2 mil millones, aproximadamente. El contenido de la propuesta estaba basado en la creación de un fideicomiso que canalizaría los recursos y dictaminaría dónde invertirlos.

La iniciativa fue debatida en la sociedad. Los sectores que más la defendieron fueron un grupo de jóvenes integrados en la plataforma Yasunidos, así como el Frente de Defensa Total de la Amazonía (FDTA), una organización de los afectados por la contaminación ambiental de la petrolera Texaco. Además, el proyecto tuvo el apoyo de varias organizaciones internacionales, entre ellas, la Comunidad Andina (CAN), la Unión Europea (UE) y la Unasur.

El 15 de agosto de 2013, el presidente Rafael Correa, mediante cadena nacional, comunicó al país el cierre de la Iniciativa Yasuní-ITT (Decreto Ejecutivo 74, PR 2013b). Según el presidente, se esperaba que la comunidad internacional contribuyera con USD 3600 millones, pero la recaudación fue de menos del 1 % de lo previsto. El principal

conflicto que originó esta decisión se debió al desafío público que hizo el presidente Rafael Correa, cuando señaló: “Si quieren consulta, recojan las firmas, no sean vagos” (Correa 2013). El grupo Yasunidos asumió el reto y se movilizó para exigir una consulta popular, recolectando el 5 % del padrón electoral, porcentaje requerido para solicitarla. La pregunta que se formuló fue: “¿*Está usted de acuerdo con que el gobierno mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el suelo?*”. Yasunidos entregó 757 623 firmas al CNE, superando ampliamente el número requerido. Cinco días más tarde, en medio de irregularidades denunciadas por los ambientalistas, el CNE sacó las cajas a la fuerza, con ayuda de la Policía y el Ejército, y estas fueron trasladadas a un recinto militar en Quito, donde se hizo la verificación de firmas, sin la presencia de los jóvenes.

Esta maniobra no solo distanció a un sector de jóvenes y ecologistas del gobierno, sino que, además, puso al descubierto que la fuerza gobernante se distanciaba del sentir popular, pues cerró arbitrariamente la posibilidad de una consulta. La suspensión de la propuesta Yasuní-ITT desinfló el sueño del *sumak kawsay*, o buen vivir, que había sido uno de los contenidos centrales de la Constitución de Montecristi. También se demostró que el modelo de desarrollo al que apuntaba el gobierno era el mismo que había criticado la Revolución Ciudadana: un modelo petrolero y minero exportador y que el cambio de matriz productiva ofrecido era una ficción. Poco después, esto sería refrendado por la dura realidad de la economía.

### *La crisis económica y el terremoto*

Hacia finales de 2014 se advirtió un escenario económico negativo: el alza del dólar y la baja del precio del petróleo plantearon un límite serio al modelo impulsado por el gobierno de la Revolución Ciudadana (Acosta y Cajas 2015). La crisis redujo el crecimiento económico y abrió un hoyo en la caja fiscal, lo que puso en cuestión el papel activo del Estado. Además, en un país dolarizado como Ecuador, la subida de la divisa verde hizo que los productos de exportación perdieran competitividad y se acentuaran los problemas crónicos de la balanza de pagos. Ante esta situación, el gobierno estableció salvaguardias

para 2000 productos de importación, envió proyectos de ley –como el de Herencias y Plusvalía– para generar impuestos, buscó recursos en los institutos de seguridad social, amplió el endeudamiento e impulsó alianzas público-privadas que conllevaron acuerdos para la construcción de puertos y nuevas inversiones en petróleo con grupos monopólicos nacionales e internacionales.

La crisis afectó la capacidad del Estado como principal actor de la economía y la vida social, pero también perjudicó al modelo que protegía el mercado interno. Se demostraba que la modalidad que combina extractivismo, expansión del mercado interno y redistribución es poco sostenible, y se revelaban los límites de un modelo anclado en el Estado, la redistribución y la producción primario exportadora.

Otro hecho clave en esta última fase fue el terremoto de abril de 2016, ocurrido en la Costa del país, en las provincias de Manabí y Esmeraldas, que provocó la muerte de 650 personas, la destrucción de 20 000 viviendas y de los servicios básicos en las zonas afectadas, así como la pérdida de USD 3500 millones en la producción económica. Este acontecimiento, paradójicamente, también fue la última vitrina para demostrar la gran capacidad del Estado para realizar una reconstrucción rápida y “eficiente”. El sismo estimuló la canalización de créditos y recursos de cooperación que permitieron levantar la infraestructura. Además, hubo un componente político, pues el gobierno demostró su capacidad poniendo al vicepresidente Jorge Glas como coordinador de la reconstrucción. El desastre natural fue una nueva oportunidad para la relegitimación del gobierno en un momento pre-lectoral.

### *Banderas negras: la derecha toma la iniciativa en las calles*

El proyecto de Ley de Redistribución de la Riqueza (conocido como “Ley de Herencias”), enviado al parlamento con carácter “urgente” por el presidente Rafael Correa, alimentó masivas movilizaciones en su contra en diversas ciudades ecuatorianas. La iniciativa propiciaba un impuesto progresivo a las herencias. La derecha aprovechó el descontento para levantar la consigna “¡Fuera Correa!”, y a los afectados reales –según el gobierno no más del 2 % de la población– se sumaron los

afectados imaginarios, lo que dio volumen a las protestas y oxígeno a la oposición.<sup>2</sup> Finalmente, el mandatario decidió retirar el proyecto de la Asamblea Nacional. Este sería el eslabón final de un programa reformista que buscaba cierta retribución de la riqueza.

En este contexto, el proyecto que se planteó a la Asamblea Nacional tuvo la pronta reacción de un grupo pequeño de la población. En Quito, los “pelucones” –como el presidente les nombró– se pusieron “camisas negras” para salir a las calles; los grupos de derecha, liderados por dirigentes de la vieja “partidocracia”, se mezclaron hábilmente con jóvenes libertarios de los sectores medios y con grupos gremiales que tenían sus propias demandas para manifestarse por varios días en la avenida de los Shyris. Luego vino una marcha masiva, de más de 200 000 personas en Guayaquil, donde se demostró que el alcalde social-cristiano Jaime Nebot mantenía su capacidad de convocatoria. Con esta medida, tomada a destiempo –cuando la Revolución Ciudadana comenzaba a encallar en medio de la crisis económica y la pérdida de las ciudades–, Correa le dio a la derecha, en bandeja de plata, una bandera para ganar la adhesión de amplios sectores de la población, empezando por grupos de clase media, a los que, luego de una década de bonanza y confort, no les gustó que les bajaran de la nube con un impuesto a sus propiedades.

El gobierno mostró su miopía, pues no tomó en cuenta que una de las marcas de la identidad ecuatoriana es el sentido de la pequeña propiedad. Muchos creyeron que se ponía en riesgo su vivienda, construida con el esfuerzo familiar. Y es que la pequeña propiedad es un valor cuasisagrado, una especie de seguro social de los pobres, que algún día entregarán a sus hijos. En ese caldo de cultivo del sentido común, la derecha logró incidir con su mensaje y el gobierno mostró que se iba distanciando de la población. Esta pérdida de rumbo no solo se dio con esta propuesta de carácter tributario, sino por muchas otras medidas tomadas para “raspar la olla” en medio de la crisis. Con esas disposiciones no solo se afectaba a los ricos, sino a los sectores

---

<sup>2</sup> Ecuador es un país de pequeños propietarios, pues la mayoría ahorra toda su vida para tener una vivienda y la defiende. Rafael Correa no se dio cuenta de esto cuando envió su proyecto impositivo al Parlamento. Más del 82,4 % de los hogares tienen vivienda propia, según la Encuesta Nacional de Empleo de 2012 del INEC.

medios y populares, de manera que propiciaban su alineamiento con el discurso de la derecha.

La crisis generó malestar en varios sectores agrupados en el FUT. Sus demandas fundamentales tuvieron que ver con el financiamiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) —que fue afectado por el retiro del 40 % del aporte del Estado—, el rechazo a las reformas laborales que impiden la organización y el derecho de huelga de los trabajadores estatales, así como la autonomía en el manejo de los fondos de cesantía de los maestros y trabajadores, que fueron centralizados por el Estado. A esto se agregó, en el año 2015, una nueva marcha indígena y un paro parcial con la participación de maestros y servidores públicos.

Por otro lado, se nota una inflexión en el plano de la credibilidad y popularidad del régimen. Los índices de confianza en las instituciones, la economía y el propio presidente, que se habían mantenido altos durante ocho años de gobierno, bajaron del 75 al 40 % (Habitús-Quantum 2007-2017). Estas tensiones advierten la existencia de fisuras en el “pacto de consumo” que había cohesionado a sectores medios y populares con sectores empresariales durante los ocho años anteriores.

Las fisuras en el bloque sociopolítico tuvieron un componente adicional: la falta de organicidad del movimiento AP, que no hizo un balance crítico de los resultados electorales de 2014. Ya se mencionó que el “pecado original” del partido, en su precipitado triunfo electoral, fue su temprana dependencia del Estado y esto le pasaría factura. Las fracciones internas se beneficiaban de cuotas de poder en el Estado y esto se convirtió en la manzana de la discordia. En su heterogeneidad política e ideológica, estaban acostumbradas a obedecer las decisiones del líder, pero no sabían cómo resolver sus diferencias internas. En ocho años, AP no logró construir una arquitectura interna que le permitiera procesar el debate, y la poca vida partidaria fue cedida a la organización electoral sustentada en los funcionarios públicos y los manejos burocráticos, mientras las decisiones las tomaban la cúpula del gobierno y el presidente. Al mismo tiempo, la falta de una propuesta política y cultural para los sectores populares, le impidió tener el respaldo organizado de las bases sociales, que podían dar sustentabilidad al proyecto.

## *La transición poscorreísta*

Las reformas constitucionales impulsadas por AP ya habían descartado una posible reelección inmediata de Rafael Correa, colocándose sobre la mesa el tema de la sucesión. El movimiento tuvo serias dificultades para llegar a acuerdos internos y desplegar estrategias de campaña, en lo que antes había demostrado gran solvencia. En primer lugar, por la resistencia que pusieron varias fracciones internas a la candidatura de Glas, salpicado de la corrupción, y la apertura de forcejeos internos que, a la postre, le permitieron a Lenín Moreno, una figura construida como gestor de las políticas sociales de la Revolución Ciudadana, ir como cabeza del binomio.

En segundo lugar, se demostró cierto agotamiento del proyecto, afectado tanto por los ataques de la derecha, que acusaban al presidente de autoritario, como por la crisis económica, que llevó a modificar varias de las banderas más preciadas de la Revolución Ciudadana: el cuidado del medio ambiente, el nacionalismo o la protección ante el libre comercio. La defensa de la década ganada fue la tónica de la campaña electoral de 2017, mientras la derecha empresarial hizo un despliegue de propaganda y de iniciativa, sumando incluso a actores indígenas y populares, lo que permitió al banquero Guillermo Lasso subirse sobre la ola del anticorreísmo. Este candidato montó un partido empresarial, CREO, con gran capacidad económica y publicitaria, con lo que alcanzó cerca del 30 % de votos en la primera vuelta, y dos millones –cerca del 48 %– en la segunda. Esto, si bien fue insuficiente para la victoria presidencial, le valió al partido para contar con un bloque legislativo que, junto con el PSC, configuraron un escenario político distinto del unipartidismo predominante en la década previa. La oposición de izquierda no logró más que un 7 %, de la candidatura del general Paco Moncayo.

Se creó un nuevo escenario político e inició una nueva etapa de confrontación hegemónica, con una derecha que, si bien no ganó las elecciones, formó una alianza con las cámaras empresariales y los medios de comunicación, subordinó al nuevo presidente y dividió definitivamente a AP. En este marco, las élites que habían perdido el poder en 2006 accedieron al poder para desmontar el Estado construido por la Revolución Ciudadana, acusando a Correa de

“autoritario” y “corrupto”, y para implementar una nueva política económica, acordada con el FMI.

### *Balance de la tercera fase*

La última fase se vuelve más compleja para la Revolución Ciudadana debido a la crisis económica y la pérdida en las elecciones seccionales, lo que abrió grietas en su base social. Un primer aspecto que se debe subrayar en términos de la EOP es la reapertura de la pugna con las élites de derecha, que resistían al “autoritarismo” gubernamental. Esta lucha permitió que varios sectores “en resistencia” encontraran aliados en la oposición de derecha.<sup>3</sup> Es decir, el conflicto entre las élites y el gobierno abrió un escenario político relativamente nuevo, donde las organizaciones que se habían ubicado en la oposición, encontraron aliados en los medios de comunicación. Las élites de derecha y los sectores vinculados a AP, como los docentes de la Red de Maestros, se volvían necesarios para las contiendas en los espacios públicos.

Si bien la Revolución Ciudadana se logró legitimar en diez eventos electorales, la negativa a la consulta sobre el Yasuní implicó una renuncia a la consulta popular como una forma de legitimación democrática. Además, se mantuvieron los mecanismos de control a las organizaciones populares, se tomaron medidas para eliminar jurídicamente a la UNE y continuaron los enjuiciamientos a los líderes sociales. Esto hizo que la percepción sobre la represión creciera y que varias organizaciones de derechos humanos levantaran su voz de denuncia a nivel nacional.

La crisis económica y la reducción de la inversión pública limitaron la entrega de recursos a la población, de manera que muchos indicadores sociales, entre ellos el Gini de la desigualdad y los índices de pobreza, se estancaron. Estos elementos, sumados a la baja apertura a la consulta y la participación ciudadana, revelan un proceso de desdemocratización de la vida política. A la vez, la falta de renovación del discurso gubernamental y las contradicciones en torno a la propiedad, el medio ambiente y las banderas democráticas debilitaron la legitimidad del régimen. Mientras tanto, la derecha levantaba las banderas de

---

<sup>3</sup> En la segunda vuelta, el MPD apoyó al banquero Guillermo Lasso.

las libertades y promovía, entre la población, sentimientos de rechazo contra el intervencionismo estatal y el autoritarismo, lo que le permitió volver a la arena a disputar la hegemonía. En general, se puede señalar que esta tercera fase mantuvo los rasgos desfavorables en términos de la EOP, mientras que las capacidades del Estado se fueron debilitando, tanto en lo relacionado con su actoría en el campo del desarrollo y la distribución de recursos, como en el plano del consenso, con retrocesos en los procesos de democratización.

### Estructura de oportunidades políticas restrictiva

Si se examina la EOP, el período neoliberal que culminó en 2006 fue un escenario favorable tanto para la participación ciudadana por vías institucionales como para la acción colectiva disruptiva, hasta el punto que las instituciones que formaron parte del régimen neoliberal fueron debilitadas. Todo ello, a pesar de que las políticas macroeconómicas neoliberales habían afectado a los sectores populares y habían llevado a un millón de ecuatorianos a salir del país. La pugna de las élites, la crisis del sistema político y la inestabilidad de los gobiernos son factores que explican esa ampliación de oportunidades políticas, con la consiguiente afirmación de la movilización a nivel nacional.

En cambio, del análisis realizado en este capítulo sobre los cambios en las relaciones de fuerza en las tres fases y 12 coyunturas de la década de la Revolución Ciudadana, se desprenden dos elementos clave: una EOP restrictiva para la movilización y un régimen asentado en fuertes capacidades estatales, que erosiona las mediaciones organizativas de la sociedad civil y establece una relación directa con la población.

La economía política incide en el escenario donde actúan los actores organizados. En general, la expansión económica fue un factor que favoreció tanto la cohesión del bloque que sustentó la Revolución Ciudadana, como el fortalecimiento del Estado, que se convirtió en el principal actor de la década. En la primera fase, la expansión de la economía, por el aumento de los precios de los *commodities* y la voluntad intervencionista y redistributiva del gobierno, le permitió desmontar las políticas neoliberales. En la segunda fase, la crisis mundial de 2008

fue superada tanto por la política contracíclica del gobierno, marcada por una orientación keynesiana, como por un aumento de los precios del petróleo a más de 100 dólares y la apertura con China. Y en la tercera fase, la crisis de 2014 redujo la capacidad competitiva de una economía dolarizada y puso bajo interrogantes el modelo construido durante la década: producción primaria exportadora, actoría del Estado con su propuesta redistributiva, y expansión del mercado interno y del consumo.

La expansión de la economía y la intervención del Estado facilitaron la configuración de un bloque policlasista inédito en el país, centrado en las capas medias, con respaldo de sectores populares y conducido por intelectuales, tecnócratas y líderes de izquierda, en alianza con los sectores empresariales beneficiados de la expansión del mercado interno. Esta coalición entró en conflicto con la fracción financiero-monopólica que había dominado el país los 25 años de neoliberalismo y las expresiones del viejo régimen: partidos, medios de comunicación y bancos. Ese bloque se consolidó en la segunda fase, gracias a la expansión de la economía y del consumo, que generó una movilidad social que amplió la clase media; pero, en la tercera, sufrió la desafección de los estratos medios y altos. Entretanto, la fracción burocrática y empresarial vinculada con el Estado se benefició de los contratos públicos y trató de imponerse políticamente en el bloque ciudadano, a costa de provocar fisuras internas y demostrar una falta de capacidad política para darle sostenibilidad a la coalición. Esto generó debilidades a la hora de coordinar la transición poscorreísta, y la derecha, a pesar de no haber ganado las elecciones, logró cooptar al nuevo presidente y aplicar nuevamente un programa neoliberal.

El fortalecimiento del Estado se diseñó en la Constituyente, mientras el gobierno condujo su reforma institucional y sus políticas redistributivas, sustentadas en la expansión de los recursos. Esto implicó que una de sus principales labores, la educación, se fortaleciera con la ampliación de la infraestructura, la cobertura y la planta de profesores; también, la desconcentración institucional le dio presencia en el territorio. El Estado tuvo un papel activo en la política social, que solo perdió brío al final de la década, debido a la crisis económica. La concentración del poder en manos del Ejecutivo y la Presidencia debilitó el papel político del

Parlamento, los gobiernos locales y los órganos de control y, en general, incidió en el desgaste de la relación con la sociedad civil, contexto clave para comprender los procesos de desdemocratización.

Un tercer elemento que se ha destacado en la EOP tiene que ver con la pugna de las élites. Esta variable fue clave en Ecuador en los 25 años previos, pues esta disputa por el poder desgastó al régimen neoliberal y favoreció a la ofensiva popular. En el gobierno de la Revolución Ciudadana, la contienda se mantuvo en la primera fase, pero la crisis del sistema político debilitó a los partidos de derecha, los cuales se enfrentaron a un movimiento que desplegó una estrategia múltiple para desplazarlos. La participación popular era vista por AP como un factor que reforzaba ese desplazamiento, lo que permitió que se fortaleciera en la primera fase. Sin embargo, la consolidación del Estado y el gobierno con la estrategia electoral convirtió ese apoyo en secundario: las organizaciones que asumían un discurso nacional popular se alinearon con la fuerza gobernante. Mientras que en la tercera fase hubo un nuevo momento de polarización gobierno-derecha, en el que las organizaciones populares retomaron su presencia en los espacios públicos, a favor o en contra del gobierno.

El terreno de conformación del polo ciudadano fue el electoral. Ya desde la primera elección, AP se afirmó como un actor emergente que logró articular la coalición ciudadana con un programa reformista. La estrategia electoral, que se ejecutó con éxito a lo largo de la década, estableció un escenario reiterado de polarización que diferenció al bloque de la Revolución Ciudadana de la oposición. Esta estrategia determinó que el escenario principal de participación se diera en torno a las urnas, canalizando la movilización política de importantes sectores de la población y creando las condiciones para la formación de la Red de Maestros, mientras se desplazaba a otras organizaciones sociales, como la UNE. Para el presidente Correa, la única participación ciudadana que valía era el voto y un Estado responsable debía velar por satisfacer esa confianza mediante una administración eficiente. Así lo dijo en uno de sus enlaces sabatinos a propósito de la LOPCCS (AN 2010a):

¿Qué pasaría en un barrio, en el que un panadero se pone a discutir cómo se hace pan con toda la población? Es decir, ¿a qué viene esto de la participación? El panadero ya sabe cómo hacer pan. A los gobernantes

tienen que exigirnos hacer el pan, porque de lo contrario al final del día no va a haber pan para que nos compren allí en el barrio. Nosotros somos los que sabemos hacer el pan (Correa 2009a).

El relato del panadero es significativo: él es quien sabe cómo hacer, quien asegura que existirá un producto al final del día. La gerencia y la administración son lo fundamental, ni un sujeto deliberante ni la participación ciudadana cuentan en la cuestión pública, sino los beneficios que se producen para la población. Se trata de un panadero que busca que deleguen el poder vía el voto, pues él sabrá distribuir el pan de manera igualitaria a la población. Por ello se habla de una modernización que se afirma en la tecnocratización y en la democracia delegativa.

AP fue el engarce de la coalición social que respaldó a la Revolución Ciudadana, que funcionó con éxito en lo electoral, pero con una arquitectura débil. Formada en 2006 con la participación de diversas vertientes sociales y políticas, funcionando eficientemente en diez comicios, pero con el “pecado original” de haber accedido al poder precipitadamente, se convirtió en un movimiento piramidal dependiente del Estado. En la primera y segunda fases, la participación popular fue amplia e intensa, pero en la tercera, ante el avance de la derecha, se notaron los conflictos internos, entre distintas fracciones. También se produjo un recambio de la élite política gobernante, marcado por un acercamiento a los sectores monopólicos y la afirmación de Rafael Correa como el líder que tomaba las decisiones, sin la mediación de una estructura democrática. La dinámica política que partía del Estado, desde arriba, hacia la población, hacia abajo, impidió que las organizaciones sociales tuvieran un papel relevante en la coalición formada en la década en cuestión.

Un cuarto aspecto, que fue clave en la fase inicial, tiene que ver con el acceso a las instituciones por los canales de participación que se abrieron con la Constituyente para enfrentar a “la partidocracia”. Paralelamente, el gobierno de Correa asumió varias demandas represadas desde el período neoliberal y las convirtió en planes de desarrollo. En la segunda fase hubo una reducción de la participación, tanto por la deriva electoral como por la estrategia mediática y las políticas públicas, lo que hizo que la población asumiera una actitud “pasiva” en relación al acceso a los servicios públicos. En ese momento, los sectores “progresistas” del gobierno intentaron atraer

a las organizaciones mediante la conformación de redes y la entrega de recursos, pero no lograron constituir un frente social consolidado. A la vez, el gobierno ejecutó una serie de políticas de control de las organizaciones, la descorporativización del Estado y el despliegue de una estrategia represiva, de contención de la movilización y judicialización de la protesta.

La vertiente radical encabezada por la Conaie y la UNE se distanció del gobierno, pero tuvo dificultades para ampliar su convocatoria debido a que este se había apropiado de las banderas nacionalistas y redistributivas, de carácter universal. Entonces, los sectores radicales izaron las banderas posextractivistas y étnicas, que no fueron asumidas por la mayoría de la población. Es decir, la década 2007-2017 se caracteriza por la presencia de un Estado fuerte, en el marco de una sociedad civil débil, con movimientos sociales desgastados, en reflujo y fraccionados luego de dos décadas de lucha contra el neoliberalismo. El régimen de la Revolución Ciudadana recogió las demandas, unificó una corriente identificada con lo nacional popular, fue eficiente en la ejecución de una variedad de políticas públicas y se cerró progresivamente a la participación popular.

Otro aspecto clave fue la estrategia mediática y un discurso gubernamental que cohesionó a la corriente de la Revolución Ciudadana. Este factor fue decisivo en la primera fase, tanto al construir un discurso reformista, inclusivo y nacionalista en la Constituyente, como en las elecciones, cuando se posicionó a Correa como un *outsider* del sistema político. Operó con éxito en la segunda fase, cuando se utilizó con solvencia un abanico de recursos de comunicación, medios y encuestas que puso contra las cuerdas a los medios privados de la derecha. La estrategia mediática fue esencial para legitimar el proyecto y de su liderazgo. Esta táctica también estableció una relación directa líder-masas que erosionó las mediaciones organizativas. No obstante, esta orientación fue perdiendo fuerza en la tercera fase, por el agotamiento de las banderas democráticas, ambientalistas y de desarrollo que habían movilizad el imaginario de la población, mientras la derecha ganaba audiencia con sus banderas de “libertades democráticas” y del discurso moral “contra la corrupción”.

Como se ha visto, en estos 10 años, el liderazgo de Rafael Correa jugó un papel clave, tanto por su rol mediático como por la gestión estatal, en la organización de AP y la conducción de las políticas. Sus rasgos personales, su actitud confrontativa y su calificación académica fueron

claves para llegar a la gente y que esta lo viera como una persona sensible, comprometida, trabajadora, ilustrada, que conocía el país como pocos y llegaba a cada rincón con sus sabatinas. Su momento más difícil fue el 30S, pero luego renació de las cenizas. Las dificultades para asegurar una reelección le llevaron a dar paso a un binomio de recambio, que a la postre no dio continuidad a la fracción correísta, tanto por el enjuiciamiento al vicepresidente Glas en los meses previos a la elección como por el giro hacia la derecha de Lenín Moreno tras asumir el poder.<sup>4</sup>

El proyecto también fue clave para legitimar el proceso. Con raíces en las formulaciones de colectivos, grupos indígenas y redes ciudadanas críticas al neoliberalismo, las “cinco revoluciones”, la Constitución y los planes de desarrollo sintetizaron sobre la marcha un proyecto con contenidos nacionalistas, redistributivos, con un papel clave del Estado. Posteriormente, la orientación programática se dirigió hacia la gestión de la política pública en torno al proyecto neodesarrollista y de modernización. Finalmente, en la tercera fase, acicateada por la crisis, el proyecto ganó en pragmatismo, aperturismo y en las alianzas público-privadas.

**Tabla 2.2. Estructura de oportunidades políticas**

	2007-2009	2009-2013	2013-2017
<b>Capacidades estatales</b>	Bases constitucionales Reformismo programático	Reforma institucional Consolidación del Estado Desconcentración	Debilitamiento de la actoría estatal por la crisis
<b>Élites</b>	Pugna	Hegemonía de AP	Pugna
<b>Acceso a instituciones</b>	Apertura	Redes progobierno Cierre y control de organizaciones Descorporativización	Conflictividad Judicialización
<b>Alineamiento electoral</b>	Polo que gana en cinco comicios	AP atrae a más de la mitad del electorado en las elecciones y en el referéndum	La coalición se debilita en las elecciones seccionales

*Fuente:* CNE. Elaboración: Carlos Haynes.

<sup>4</sup> Moreno llegó al poder con el proyecto de la Revolución Ciudadana, para dar continuidad al programa de gobierno, pero a las pocas semanas hizo un pacto con los empresarios que implicó otra agenda.

Esto planteó dificultades para sostener un contradictorio modelo primario orientado a la exportación, con redistribución y ampliación del mercado interno, y con un flanco débil ante el ataque de las fracciones financieras y la derecha de la burguesía criolla.

En síntesis, se puede confirmar que la EOP para las organizaciones populares fue restrictiva debido a un sistema político con un Estado con fuertes capacidades, en el que gravitaba la pugna entre las élites, especialmente en la primera fase, pues en la segunda AP se consolidó como fuerza hegemónica. En el caso de los maestros, la cuestión es contradictoria, pues mientras la UNE encontró un escenario cerrado, la Red de Maestros vio oportunidades que le permitieron organizarse. Luego del debilitamiento de la UNE, la Red de Maestros surgió, hacia la tercera fase, sustentada en el despliegue estatal, alentada por la distribución de recursos y en el marco de la desconcentración institucional, participando activamente en la reforma educativa.

## Conclusiones

Hay varias dimensiones del régimen que se analizan en este capítulo: en términos de consenso, la Revolución Ciudadana asumió varias estrategias: la electoral, la mediática y la redistributiva, medidas que perdieron fuerza en la última fase. Mientras tanto, las capacidades de coerción del gobierno se afirmaron desde mediados de la década y se incrementaron en la tercera fase. A esto se sumó la construcción de un sistema legal e institucional que intimidaba a la organización colectiva. Se establecieron relaciones directas gobierno-población, lo que desalentó las mediaciones sociales, representadas por las federaciones indígenas, sindicatos, gremios y más organizaciones de la sociedad civil. El Estado asumió un rol de organizador de la sociedad y se legitimó mediante elecciones en las urnas; estas configuraron una participación individual, mientras la estrategia mediática convirtió al ciudadano en espectador y el despliegue de los servicios públicos lo volvió el cliente.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Siendo la tendencia fundamental, esto no eliminó el clientelismo o el patrimonialismo, típicos de la cultura ecuatoriana. Por ejemplo, se advierte que las juntas parroquiales se convirtieron en un instrumento fundamental de negociación durante la Revolución Ciudadana.

Si bien los actores sociales incidieron en el diseño constitucional, perdieron influencia a medida que el gobierno cerraba parcialmente las compuertas a la participación ciudadana. Esto redundaría en un giro pragmático de la agenda gubernamental. En ello incidió la perspectiva keynesiana del presidente y su equipo, así como su sesgo tecnocrático que vio la relación Estado-sociedad desde una visión jerárquica, con un “saber” suficiente para definir las políticas públicas. En suma, en cuanto a la interacción entre el gobierno y la población, la dinámica desde la sociedad está presente en la primera fase, pero se da una inflexión en la segunda, con una dinámica que viene desde el Estado (Ortiz 2018). Esto responde tanto al modelo de desarrollo que propugnó el gobierno, como a la visión restringida de la democracia limitada a las urnas, sin el desarrollo de una democracia ciudadana plural, ni atención a la protección de derechos básicos.

Por ello, en términos de la relación capacidades estatales-democratización, se advierte un alto nivel de las dos variables hasta 2013 y una variación hacia la tercera fase. Esto se debió a las políticas que provocaron un distanciamiento entre el gobierno y la sociedad civil. Además, se estancó la inversión pública dirigida a atenuar las desigualdades sociales, se renunció a la consulta y se amplió la judicialización de la protesta.

**Tabla 2.3. Capacidades gubernamentales frente a niveles de democratización (2007-2017)**

Capacidad de gobierno (coerción, consenso, recursos)	Alta	Alta capacidad de gobierno con altos niveles de democratización (fase I/2007-2009)	Alta capacidad de gobierno con mediana democratización (fase II/2009-2013)
	Mediana	→	Mediana capacidad de gobierno y mediano nivel democrático (fase III/2013-2017)
Democracia		Alta democracia	Mediana democracia

Fuente: Tilly (2010b, 21).

## Capítulo 3

# Régimen, educación y políticas ante las organizaciones sociales

El propósito de este capítulo es caracterizar las políticas gubernamentales en cuatro ámbitos: el educativo, el de participación, el mediático y el de represión. La reforma realizada en educación, la desconcentración territorial y la distribución de recursos son claves para explicar el comportamiento del Estado ante los maestros, lo que, a su vez, incide en los niveles de inclusión social, fundamentales para la democratización del régimen. En segundo lugar, se analizará la regulación del Estado en cuanto a participación, indagando si éste abre o cierra los canales de influencia de las organizaciones sociales; para ello examinaremos la política de descorporativización y la aplicación de las normas de control de las organizaciones. En tercer lugar, se examinará la dimensión de consenso, mirando la estrategia mediática y el discurso del gobierno, a fin de valorar sus capacidades hegemónicas en relación a la población y los maestros. Por último, se analizarán las políticas de represión que limitaron la movilización social. Esos cuatro ámbitos del régimen y la política pública incidieron en la organización de maestros.

Si en el anterior capítulo se distinguieron las altas capacidades políticas, económicas e institucionales que caracterizan el régimen, aquí se expondrá una política educativa que amplió el acceso con criterios de equidad, al tiempo que incorporó rasgos meritocráticos con criterios de competitividad. Los elementos democráticos variaron a lo largo de la década, pues la apertura inicial con la Constituyente se redujo, debido a una política sistemática de descorporativización, control y contención

de la organización. Se configuró un perfil represivo y, al mismo tiempo, una estrategia mediática con gran capacidad de influencia en los maestros y la población. Para examinar estas políticas se realiza una genealogía de las mismas, ubicando actores, normas, canales institucionales y contenidos (Della Porta 1996). Este capítulo se sustenta en información secundaria, especialmente documentos técnicos, diagnósticos, legislaciones y planes, así como entrevistas a expertos en cada ámbito de las políticas.

## Régimen y políticas públicas

En primer lugar, es importante subrayar que las estrategias del gobierno se plasman en políticas. Es decir, estas medidas pueden combinar diversos medios para elevar o reducir la coerción, para ampliar o restringir la distribución de recursos o alcanzar mayores niveles de consenso (Guerra 2007, 846). Las políticas públicas permiten valorar tanto las capacidades del Estado como las orientaciones gubernamentales, dado que concretan las prácticas de la autoridad investida de poder y de legitimidad (Fontaine 2016). Estas incluyen un programa que se inscribe en un marco general de acción, con dos dimensiones: una orientación normativa que se expresa en las finalidades y las preferencias del tomador de decisiones y una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal.

La política pública es una variable dependiente, “es el producto del sistema institucional existente, de una correlación de fuerzas entre actores, de la herencia de políticas anteriores y de los recursos financieros” (Fontaine 2016, 29), e implica procesos de disputa y deliberación en la definición del problema.

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la definición del problema que desencadena la política es crucial: lo que se acaba decidiendo no es más que la definición del problema que ha resultado triunfante en el debate público entre distintos actores y sus definiciones del problema y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio de normativa (Subirats 2001, 264).

En ese marco inciden los actores sociales y políticos con sus intereses, estrategias y discursos. Estos pretenden influir en las decisiones públicas utilizando diversos tipos de recursos: medios económicos, medios políticos (movilizaciones, campañas), recursos cognitivos (diagnósticos, informes, artículos de expertos) y medios de persuasión, como mecanismos de creación de opinión tanto del gobierno como de los medios de comunicación. Entre los actores, el Estado tiene capacidad normativa y coercitiva,

en efecto, tiene la capacidad de obligar a los demás desde su posición formal soberana y representativa, ya que dispone de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como decisiones de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que son casi siempre fruto de la interacción y negociación entre actores, y de compromisos (Subirats 2001, 260).

Se diferencian varios tipos de políticas: procedimentales, sustantivas, constitutivas y estructurales (Fontaine 2016, 27). En este libro nos focalizaremos en las primeras, que expresan los procesos de decisión y los canales institucionales, y en las segundas, dado que el gobierno de la Revolución Ciudadana enfatizó en las políticas sociales y educativas. Para el análisis de las políticas, se seguirán los tres niveles planteados por Della Porta (1999), quien distingue entre factores estables y factores cambiantes. Para esta autora, cada uno tiene un significado específico:

- a) Oportunidades estables: se refiere a las instituciones del Estado que no se modifican en las diversas coyunturas, así como a la cultura política y legal. En este marco se explica el rol de las instituciones, la confianza de la población en el Estado y la confianza del Estado en los ciudadanos.
- b) Configuración de actores y política pública: los actores (gobiernos, movimientos sociales, prensa) conforman coaliciones en torno a la política pública. Las coaliciones, con sus respectivos enfoques, inciden en la formulación de una política pública.
- c) Interacción de grupos sociales y Estado: tiene que ver con la arena de conflicto, es decir, tanto con la predisposición y estrategias de los entes estatales, como, en nuestro caso, con la respuesta y estrategias de las organizaciones sociales (Della Porta 1999, 106).

En esta interacción se puede examinar la capacidad de integración de demandas por parte del Estado (los *inputs*) y su capacidad de producir políticas públicas (*outputs*) (Kitschelt 1986 citado por Neveu 2000, 130). En la primera dimensión, el Estado puede mostrar apertura a las propuestas de actores, y proponer mecanismos de concertación para facilitar la influencia de los movimientos, o puede cerrarse a esas propuestas. Igualmente, los Estados tienen o no aptitudes –fortalezas políticas, económicas y técnicas– para generar políticas.

En resumen, el análisis de las políticas públicas permitirá ir desde una visión general del régimen, tal como se vio en el capítulo anterior, a ámbitos específicos de las políticas que sitúan tanto el tratamiento del tema educativo como el de las organizaciones sociales. A la par, se observará el discurso del régimen y su estrategia de represión.

## La política educativa de la Revolución Ciudadana

En la década de 1990 inició un nuevo período en la política educativa. El gobierno de Sixto Durán profundizó una orientación económica neoliberal y focalizó la política social en el marco de un ajuste fiscal, con la consiguiente reducción de la inversión pública. Estas medidas incluyeron la incidencia de organismos internacionales, a través de proyectos de redes educativas que buscaron optimizar la gestión descentrándola en planteles centrales y escuelas satélites. Todo eso, enmarcado en un nuevo modelo de gestión definido por la modernización y la privatización. Este enfoque daba importancia a temas de evaluación para “enfaticar los valores de la competitividad y el utilitarismo y los principios de la empresa privada”. Además, se delegó la responsabilidad del financiamiento de la educación a la población, mediante mecanismos de autofinanciamiento. El resultado fue que “la escuela pública queda instalada en la precariedad financiera, pedagógica y cognitiva, de tal manera que pierde cualquier posibilidad de ser instancia de movilidad social” (López y Flores 2006, 3).

Fruto de estas políticas, durante este período, la crisis del sistema educativo ecuatoriano se acentuó. Milton Luna subraya la baja calidad del aprendizaje, una reforma educativa inconclusa, la deficiente capacitación

de maestros y la carencia de servicios básicos en las escuelas como problemas que se explican por la persistente desinversión en educación (baja de 5,4 % del PIB en 1981 a 3 % en 2007). Menciona también los conflictos docentes, la inestabilidad de las autoridades y el desmantelamiento del entonces Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con “un divorcio entre educación y desarrollo” (Luna 2014).

### Fase I: 2007-2009

En la década de la Revolución Ciudadana se puso en vigencia el Plan Decenal de Educación (Mineduc 2006), aprobado en consulta popular. Con esto se incorporaron varias políticas que priorizan el

incremento de recursos para la educación –con el aumento de 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB– hasta alcanzar al menos el 6 % hasta el año 2012, la universalización de la Educación General Básica –incluida la inicial–, la cobertura de al menos el 75 % de la matrícula en el Bachillerato, alfabetización universal, mejoramiento de la calidad y la capacitación a docentes, e incorporación de un sistema de evaluación (Red 2016).

El presidente de la República, Rafael Correa, ratificó al ministro Raúl Vallejo y a la subsecretaria Gloria Vidal en el Mineduc, funcionarios del gobierno anterior que habían formulado dicho plan. Este hecho explica la persistencia de una agenda educativa influenciada por organismos internacionales como el Banco Mundial.

La convocatoria a la Asamblea de Montecristi permitió al equipo gubernamental y a múltiples actores imprimir en la nueva Constitución un conjunto de principios, valores y conceptos que dan sentido a los cambios propuestos por la Revolución Ciudadana en el terreno educativo. En esta fase se afirmó la rectoría del Estado en la economía, la redistribución de la riqueza y la garantía de los derechos. Todo ello se enmarcó en cuatro ejes básicos del “retorno del Estado”, que Ramírez (2011) identifica con la afirmación de soberanía, la recuperación de su rectoría en el desarrollo –en torno al buen vivir–, su intervención en la redistribución de la riqueza y el impulso de la política

social. A esto hay que agregar que AP desarrolló una agenda que tenía como condición evitar toda representación corporativa o gremial en el gobierno.

Las condiciones políticas habilitan la operación del Estado como agente en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, negociaciones de diverso tipo con actores que, en medio del debilitamiento estatal reforzado por el neoliberalismo, capturaron diversos segmentos de la política pública mientras preservaba un alto poder de veto sobre las decisiones democráticas (Ramírez 2011, 61).

El ministro Raúl Vallejo orientó su gestión a eliminar las barreras de acceso al sistema educativo en todas las escuelas y colegios fiscales del país (gratuidad, uniformes, alimentación escolar y textos), medidas de carácter inclusivo que ampliaron la cobertura.

También hay que mencionar la contratación y el nombramiento de cerca de 12 000 nuevos maestros durante los primeros años de gobierno (Posso 2014, 81) y la jubilación de miles de docentes. Todo ello significó un cambio generacional en el magisterio, que tendría implicaciones en la lealtad de los maestros a las agrupaciones gremiales. Las reformas también apuntaron a otro rasgo que se iría profundizando en estos años: la competitividad en el sistema. En 2008 inició el programa de Bachillerato Internacional, al cual se integraron 266 instituciones educativas hasta finales del período. De ellas, 201 eran fiscales, 64 particulares y una municipal. Esto afirmó la competencia entre colegios y entre estudiantes para acceder al Bachillerato Internacional, que tiene más prestigio que el Bachillerato regular.

Estos fueron los antecedentes del proceso de transformación de las relaciones del Estado con la sociedad y con el gremio de maestros.

Esto enmarca el conflicto en el campo educativo que enfrentó al gobierno de Rafael Correa con el sindicato de profesores públicos del Ecuador (UNE), en tres ejes principales: a) la reconfiguración del régimen de representación en los procesos nucleares del sistema educativo, b) la reconfiguración de los espacios de participación, y c) la reconfiguración del modelo de gestión del sistema de educación (Posso 2014, 69).

## Fase II: 2009-2013

Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Alfredo Astorga, técnico del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) y subsecretario de Educación (2018-2019), señaló que Gloria Vidal, subsecretaria en la primera fase, pasó a ser ministra y condujo la reforma, con tres pilares: el Bachillerato General Unificado (BGU), los estándares y el sistema de evaluación. Estas reformas se combinan con las que garantizan el acceso a la educación pública y fueron la base de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, AN 2011), que sería aprobada en el año 2011. El equipo de Gloria Vidal, tanto en la subsecretaria de Educación (2006-2009) como al frente del Mineduc (hasta 2013), fue clave en la conducción de las políticas educativas. En su administración, ella puso énfasis en la definición de las políticas educativas con un modelo de gestión por resultados y meritocracia.

El BGU, mediante Acuerdo Ministerial 242-11, sustituyó el conjunto de planes y programas por especializaciones que se empleaba hasta el momento para este nivel educativo. Esta reforma se propone, según el discurso del Mineduc (2011), “contrarrestar la excesiva especialización y dispersión de la oferta curricular, así como la necesidad de que los estudiantes tengan una base común de conocimientos con un enfoque de equidad”. El equipo de profesores del área de Educación de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (UASB-E) realizó observaciones a esa política en el documento “Análisis de la propuesta de nuevo Bachillerato” (UASB-E 2011). Sus críticas señalaron que la nueva propuesta empobrece el fundamento curricular –eliminando Geografía, Historia, Cívica y Formación ambiental–, con un enfoque desnacionalizador, y propone una malla donde predomina una racionalidad instrumental que impide concebir el conocimiento como una producción social. Igualmente, señaló que tal BGU da un peso excesivo a las capacidades individuales, no asegura la equidad y elimina la formación técnica.

La segunda reforma implementada fue la creación del Ineval en noviembre de 2012. Si bien se dieron varios pasos previos, la institucionalización se dio en el período de Vidal. Su base legal se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, art. 346 y en la

LOEI (AN 2011, art. 67). Este Instituto se creó como un organismo autónomo, responsable de la evaluación integral del sistema de educación del Ecuador. El Ineval realiza sus labores con base en los estándares de calidad educativa definidos por el Mineduc. Asimismo, promueve la cultura de la evaluación a través de procesos continuos que se enfocan en el aprendizaje de los estudiantes, el desempeño de docentes y directivos y la gestión de establecimientos educativos, por lo que su labor tiene una enorme repercusión social.

Según Rosa María Torres (2014), la evaluación se inició como voluntaria y terminó imponiéndose al poco tiempo como obligatoria, lo que provocó una confrontación entre el gobierno y el sindicato. Para la autora no está claro para qué sirvieron los resultados de la evaluación, pues los niveles de desempeño de estudiantes y profesores en Ecuador siguen siendo bajos. Pero sí 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.

Finalmente, la tercera reforma tiene que ver con los estándares. Según el Mineduc (2012, 6) se aplican a estudiantes, profesionales de la educación y establecimientos educativos: “Los estándares de calidad educativa son descripciones de los logros esperados correspondientes a los diferentes actores e instituciones del sistema educativo”. Existe evidencia a nivel mundial que sugiere que los países que cuentan con estándares tienden a mejorar la calidad de sus sistemas educativos y que, adicionalmente, ofrecen insumos para la toma de decisiones sobre políticas públicas con este fin. Alfredo Astorga también indicó que la política de estandarización presupone que todos los estudiantes y establecimientos educativos parten de las mismas condiciones, prescindiendo de las diferencias sociales, étnicas, territoriales o de género. Se considera que todos los estudiantes son iguales, cuando las brechas mencionadas son un factor clave que limita el desempeño del alumnado y de los docentes. El establecimiento de indicadores similares para la educación hispana y bilingüe es un recurso más sutil y efectivo, pues homogeneiza la educación. Además, la estandarización se enmarcará en un enfoque tecnocrático que busca “evaluarlo todo, medir todo, estandarizar todo”.

Las reformas mencionadas se regulan con la nueva LOEI (AN 2011). El enfoque de la misma está organizado en torno a varios temas clave: la educación como derecho; su carácter universal, garantizado por una política de redistribución, y el rol del Estado y la modernización. La LOEI (AN 2011) tiene como primer principio la universalidad, “pues es deber ineludible e inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para toda la población, sin ningún tipo de discriminación” (art. 2). Promulga la equidad e inclusión, pues, “asegura a todas las personas el acceso, permanencia y culminación en el Sistema Educativo. Garantiza la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales” (art. 3). Esta Ley reconoce al maestro como principio vertebrador de la organización educativa (art. 2, lit. o), pero, al mismo tiempo, elimina el acceso de los gremios a los niveles de decisión sobre la gestión del Mineduc y limita los derechos de organización y huelga de los maestros.

En el art. 25 se subraya la rectoría del Sistema Nacional de Educación sobre el Sistema Intercultural y Bilingüe. 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. A ello se suma la puesta en marcha del proceso de desconcentración administrativa en zonas, distritos y circuitos, y la instalación del nuevo escalafón docente, con un nuevo sistema de desarrollo profesional. También se establecen los derechos, obligaciones y condiciones laborales de los maestros (art. 10), como el desarrollo profesional, la remuneración, los concursos de méritos y oposición para ingresar al magisterio, los traslados, los cargos directivos, el escalafón y el horario de trabajo (art. 93-117).

### Fase III: 2013-2017

Durante el período del ministro Augusto Espinosa se desplegó en el territorio, tanto a nivel institucional como a nivel físico, el sistema de zonificación. El fortalecimiento del Estado se concretó en la reforma institucional que amplió los servicios públicos a nivel de zonas, distritos y circuitos, y en la implementación del proceso de gestión por resultados. Además, el

ministro Espinosa presentó el Plan de Reordenamiento Territorial de la Oferta Educativa (Mineduc 2013) el 26 de junio de 2013. Esta reforma implicaba la repotenciación de unidades, la reducción de las escuelas unidocentes, la unificación de la educación bilingüe y la hispana y las Unidades Educativas del Milenio (UEM). Se planteó como objetivos tener 5189 instituciones para 2017, cuando en el país había 19 023 en 2013; una infraestructura con capacidad para 5 067 700 estudiantes en 2017, cuando existían 3 292 208 estudiantes en el sistema público y una planta de docentes completa. En 2013 se contaba con 157 400 docentes, y para 2017 se proyectó que existieran 170 000.

Las UEM fueron un proyecto emblemático de la “revolución educativa” impulsada en el gobierno de Rafael Correa. Estas se plantearon como el nuevo modelo escolar para Ecuador en el siglo XXI. Se trataba de construcciones nuevas que ofrecerían “educación completa” –Inicial, Básica y Bachillerato– en un solo plantel. Las UEM serían “el referente de la nueva educación pública en el país y un ejemplo para la región”. En enero de 2014, Correa afirmó que para el año 2017 Ecuador llegaría a tener 600 UEM. En abril de 2017, al terminar el gobierno, había 77 UEM en funcionamiento y 47 en construcción (Torres 2017). El “modelo UEM” proponía racionalizar las construcciones escolares en el territorio, fusionando varias escuelas de los alrededores, lo que llevó al cierre de cientos de escuelas comunitarias, unidocentes e interculturales –sobre todo en zonas rurales–. En respuesta, se ofreció transporte escolar a quienes vivieran a más de tres kilómetros de la escuela. Entre 2007 y 2017 se cerraron/fusionaron 8429 instituciones (Torres 2017). Correa señaló:

Tal vez no se entienden bien los conceptos de la Escuela del Milenio. Es una escuela comunitaria. Por ejemplo, la biblioteca está a la entrada, para que los padres de familia, la comunidad, el barrio, puedan ir a consultar libros. Ahí hay computadoras con internet, banda ancha las 24 horas del día, para que las familias puedan manejar internet, puedan hablar vía Skype con sus familiares si son migrantes en España o Estados Unidos. [...] Nunca más la escuelita por aquí, la escuelita por acá, todo incompleto, y las grandes víctimas eran nuestros estudiantes. Ahora escuelas bien puestas, para que tengan servicios educativos completos (Correa 2017 citado por Torres 2017).

Según la experta Rosa María Torres (2017):

Las UEM son elefantes blancos [...] Al sembrarlas en todo el país, se elimina las escuelas pequeñas en las comunidades rurales [...] Se da un vaciamiento de las comunidades cuando se les quitan la escuela, centro cultural y comunitario por excelencia.

Rosemarie Terán, profesora de la UASB-E, especialista en Historia de la Educación, exsubsecretaria del Mineduc, anota, en una entrevista realizada en 2018, que los cambios producidos dieron al traste con el sistema educativo anterior, imponiendo un modelo de gestión organizacional por procesos, donde se quitó autonomía a las escuelas y los maestros.<sup>1</sup>

Esto se incluía en un documento lleno de reglamentaciones a nivel: zonal, distrital, de circuito... Eso fue el acabose. Era una tipología de un ministerio de servicios, altamente centralizado, no descentralizado, rompiendo toda perspectiva de actoría social. El Distrito adquiere un carácter de control, que estaba pensado teóricamente como centro de gestión pedagógica de asesoría a los maestros, pero es la policía del sistema: se ventilan las denuncias contra los profesores y administrativos, es punitivo.

Hay que señalar, finalmente, que desde 2015, con la crisis económica, se nota cierta restricción de la inversión social. Esto postergó la aplicación de varias reformas previstas por el gobierno, como el incremento de los salarios, la recategorización, la aplicación del escalafón, la jubilación, el nombramiento de personal pedagógico y la construcción de UEM.

## Políticas educativas

Durante los primeros ocho años del gobierno de AP, Ecuador experimentó un cambio significativo en el área de educación, especialmente por el impulso de la institucionalidad estatal dedicada a este campo, la ampliación del acceso y del número de docentes y el alza de los salarios

---

<sup>1</sup> El 1 de junio de 2010 se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación (Acuerdo Ministerial 0390-10) (Mineduc 2010).

de los profesores, además del BGU, estándares y el sistema de evaluación. Lo interesante de estas políticas es que tuvieron como resultado una pirámide amplia en la base –debido a la reducción de las barreras de acceso y la ampliación de la cobertura– y estrecha en la cúspide, debido a un proceso selectivo, con dispositivos como el Bachillerato Internacional, las UEM y los establecimientos ejes.

Rosemarie Terán afirmó que se conformó un “sistema piramidal, que al mismo tiempo que amplía la base restringe la cúpula, en un esquema meritocrático y competitivo. Todo ello orienta al sistema a la meta final de la universidad, eliminando la formación técnica”. Se trata de una modernización en torno a la rectoría estatal, lo que da al sistema un carácter jerárquico, en el cual se desconoce a los actores de la comunidad educativa y prescinde de procesos de negociación. Este esquema no se implementó sin conflictos. Como se verá luego, hubo resistencias al modelo entre indígenas y la UNE, ante lo cual la Red de Maestros jugaría un papel importante. También se notó una oposición pasiva de la educación privada y sectores de la Iglesia. Sin embargo, aparentemente la mayor parte de maestros y padres de familia, así como de estudiantes, se adhirieron a esta política.

Luego de este recorrido por la trayectoria de la política educativa, se podría enfatizar la importancia de cuatro ejes que condicionarían el rol de los maestros: el fortalecimiento de la educación pública, la desconcentración, la modernización y las reformas de las condiciones laborales.

### *Fortalecimiento de la educación pública*

Un aspecto central del programa de AP de “revolución educativa” se concretaría en las declaraciones a favor de la educación pública y del papel del Estado para garantizarla. En la Constitución de 2008 se establece la educación como derecho universal (art. 26). La política educativa se convierte en una competencia exclusiva del Estado central (art. 261), que es el encargado de asegurar el gasto fiscal en educación como un elemento prioritario (art. 286). Se disponen lineamientos como el acceso gratuito, la equidad, la calidad, la cobertura, la infraestructura y el acceso a tecnología, garantizando que los establecimientos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos y convivencia pacífica (art. 347).

Al mismo tiempo, el Estado asegura la educación como servicio y prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, y educación (art. 326, núm. 15). La Constitución también establece, en sus artículos transitorios, un “régimen de transición” en el que se encuadran las leyes que tienen que ver con el sector educativo.

Se lograron importantes avances en cuanto al acceso a la Educación General Básica y a la Educación Media. Se consiguió una cobertura casi universal de la primera en 2016, que llegó al 96 %, en lo que a la tasa neta de asistencia se refiere. La cobertura de la Educación Media y del Bachillerato se acercó a la meta de 75 %, pues fue de 71 %. En cambio, se observa una baja cobertura (23 %) del acceso de la niñez a los centros de desarrollo infantil (Velasco 2019).

En cuanto a la calidad de la educación, los logros son menores, tal como se manifiesta en varias evaluaciones aplicadas en Ecuador. Así, en las pruebas TERCE del año 2015, que miden los logros de aprendizaje alcanzados en el cuarto y séptimo de Básica en las asignaturas de Lectura, apenas se logró un puntaje de 698/1000 y 683/1000, respectivamente. En cuanto a la asignatura de Matemática, se observa que los puntajes entre el cuarto y séptimo de Básica difieren en un punto, siendo el del primero de 702 y el del segundo de 703, apenas encima del promedio de América Latina, que es de 700 (Velasco 2019).

Hay dos aspectos adicionales en relación a la calidad: la suficiencia en cuanto al número del personal y en cuanto a la calidad de los docentes. El número de estudiantes por profesor en Ecuador es de 25 alumnos por docente, mientras en América Latina está en torno a 21 (2018).<sup>2</sup> Respecto a la calidad, Juan Samaniego, experto en educación, afirma que existe deficiencia en la formación docente, lo que limita su capacidad de innovación pedagógica y los conocimientos que estos imparten; por ende, no responden a las exigencias de la sociedad actual. “No hay una lógica de carrera profesional por acumulación de saberes, lo que impacta en la calidad de los docentes generando desmotivación y, por tanto, limitando su vocación” (Samaniego 2017 citado por Velasco 2019).

---

<sup>2</sup> “Proporción alumnos-maestro, nivel primario-Ecuador”. Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ( UNESCO ). <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.ENRL.TC.ZS?locations=EC>

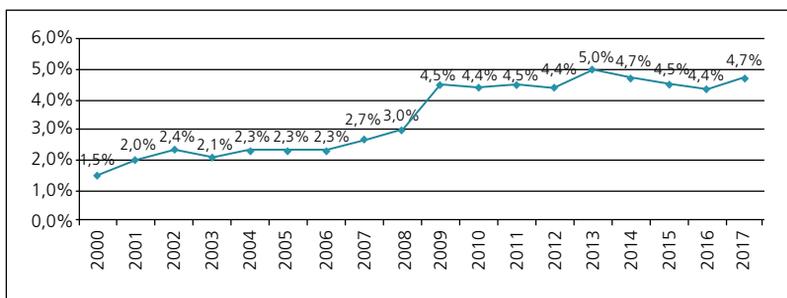
Otro elemento negativo tiene que ver con la persistencia de la violencia en la escuela, donde aún se aplica la máxima “la letra con sangre entra”.

El problema del modelo pedagógico tradicional es que no considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, lo que promueve prácticas inadecuadas e inseguras como el maltrato físico, el abuso sexual, como se ha evidenciado en el último año (Samaniego 2017 citado por Velasco 2019).

En términos de distribución de recursos, el Estado aumentó de manera significativa la inversión social. El gasto total en educación en Ecuador en 2006 fue de 2,3 % del PIB, mientras que en 2017 fue de 4,7 % del PIB (Sises). Esto significa que el presupuesto invertido en educación se multiplicó cuatro veces: de USD 1076 millones en 2006, a USD 4 843 millones en 2017.<sup>3</sup> Ello permitió que el gobierno no solo incrementara la infraestructura y el número de profesores, sino también sus salarios, estableciendo un mínimo de USD 741 para los profesores con título de licenciatura que ingresen a la carrera docente.

Aunque el nivel de inversión fue alto, no se ha logrado superar algunos problemas como el déficit de bibliotecas, canchas deportivas y acceso a agua potable, entre otros. Cuatro de cada 10 niños, niñas y adolescentes tienen acceso a servicios de internet en la escuela y un 60 % tiene

Gráfico 3.1. Presupuesto devengado de educación como porcentaje del PIB



Fuente: Sises (2017).

<sup>3</sup> Hay que señalar que el PIB creció de USD 46 802 millones en 2006 a USD 103 056,6 millones en 2017.

computadoras. Pero solo el 39 % cuenta con bibliotecas habilitadas (Velasco 2019). Es decir, las transformaciones de la década precedente han cambiado los patrones de acceso y cobertura, han homogeneizado contenidos educativos y han establecido un sistema de evaluación de resultados. Pero se dejó por fuera otros aspectos de la educación, tales como el componente pedagógico y el reconocimiento de la diversidad, cuyo ejemplo es el cierre de las escuelas comunitarias y la pérdida de autonomía de la educación bilingüe. La crisis económica que enfrentó el país desde el año 2014 hizo más visible el problema del descuido de los aspectos pedagógicos y curriculares, que son elementos centrales para obtener logros educativos.

### *Desconcentración*

La desconcentración modificó las relaciones de poder en el sector de la educación, pues centralizó el mando en el Ejecutivo, que organizó el sistema en zonas y distritos, a los que se les delega el mando sobre las escuelas y colegios, que deben someterse a su control y administración (Ortiz 2017b). Este cambio retira la potestad de la gestión educativa de las direcciones provinciales, en las que se habían enquistado la antigua burocracia y la UNE.

Varias condiciones posibilitaron que se realizara esta reforma. La primera fue la correlación de fuerzas que favoreció a AP y un Ejecutivo que concentró todas las funciones del Estado, reservándose las competencias más significativas, así como la planificación, a través de la Senplades. Un segundo factor fue el énfasis puesto por el proyecto gubernamental en la universalización de derechos y la ampliación de los servicios y programas sociales, legitimados por un discurso de equidad social. Un tercer factor tiene que ver con el acceso al Estado de una élite tecnocrática que asumió el comando de las instituciones con una visión programática que orientó las políticas públicas. Otro factor clave fue que el Estado contó con amplios recursos para impulsar su presencia en el territorio, con un gasto público que llegó a significar el 39 % del PIB en el año 2016 (Expansión/Datosmacro.com 2016). Esto permitió canalizar un gran volumen de recursos hacia el aumento de la cobertura de servicios y la construcción de infraestructura física, en particular, las UEM.

La Senplades se constituyó en la autoridad nacional responsable de diseñar la política de desconcentración y conformación de niveles administrativos de planificación.

El Distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada Distrito tiene un promedio de 90 000 habitantes. [...] El circuito es la localidad donde los servicios públicos están al alcance de la ciudadanía, está conformado por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un Distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1134 circuitos con un promedio de 11 000 habitantes (Senplades 2012, 5).

Este esquema se concretó en la reforma institucional del Ejecutivo. Esto es lo que Michel Mann (2007) llama “poder infraestructural”, que se expresa en la penetración en el territorio mediante un proceso de desconcentración del Estado. El cambio no solamente se produjo en la organización territorial, se dio al tiempo que los avances de la revolución informática se incorporaban al Estado, lo que permitió concentrar la información estadística, documental y de gestión del conjunto de los programas públicos nacionales y locales. A su vez, la nueva institucionalidad requirió el apoyo de los profesores, en lo que jugó un rol destacado la Red de Maestros, que cooperó en la construcción de los diversos sistemas administrativos e institucionales.

### *Modernización*

La reforma significó un fuerte impulso a la modernización, que en el ámbito educativo se expresó en la unificación del currículo, el establecimiento de estándares y el sistema de evaluación. El enfoque modernizador se profundizó con una visión meritocrática, individualista y selectiva de la educación; es decir, los méritos individuales de profesores y alumnos determinan su éxito. Las pruebas y los estándares son un recurso básico para establecer una carrera de competencia entre los actores del sistema educativo, prescindiendo de las desigualdades sociales, étnicas y de género. Tal como señaló Rosemarie Terán, académica de la UASB-E,

experta en educación y exsubsecretaria del Mineduc, entrevistada en 2018: “[en esta] pirámide jerárquica deben competir estudiantes, docentes y unidades educativas”. Con relación a los maestros, “se replantea la carrera docente pública para que el maestro se desarrolle como profesional de la educación, se apunta a la excelencia en los docentes con un escalafón meritocrático”. Esto se dio al tiempo que se aseguró una remuneración más digna, se garantizó la selección de los mejores docentes con concursos de méritos y oposición; también se creó la Universidad Nacional de Educación (UNAE), para contribuir a la formación inicial de los profesionales de la educación.

Otros componentes de las reformas modernizadoras son los exámenes establecidos para el ingreso de los estudiantes de Educación a la universidad pública y el despliegue de una serie de becas y procesos de capacitación en convenio con universidades extranjeras. También se subordinó el sistema educativo a la administración. A decir de Rosemarie Terán, “el comando pasó de los educadores a los administradores y gerentes de los distritos y a todo un entramado de control vía informes, matrices y sistemas informativos que centralizan aún más el mando en el sistema educativo y subordinan a los rectores y profesores al control”. La reforma institucional implicó un nuevo modelo de gestión, basado en la concentración de poder en el Mineduc, que limita la acción y competencias de los niveles locales. La institución escolar se modificó, incorporando “la gestión por resultados” como criterio central del control de la política pública.

### *Cambios en el régimen laboral y los gremios*

Con respecto al magisterio, el Estado garantizó en la Constitución estabilidad, formación continua, mejoramiento pedagógico y una remuneración justa, de acuerdo con el desempeño y los méritos académicos (art. 349). La ley regula la carrera docente y el escalafón y establece un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. A ello hay que agregar los cambios en la gestión y en el régimen laboral del magisterio: se aumentó el presupuesto para educación, estableciendo un nuevo escalafón y elevando los salarios; se eliminaron los bonos adicionales y de jubilación patronal, aunque se

mantuvieron los beneficios del seguro social general en términos de salud, jubilación y cesantía; se retiró el Fondo de Cesantía del magisterio del control de la UNE y este pasó al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS).

Los ascensos ahora se realizan a través del examen “Ser maestro”; se amplió la planta de profesores con nombramiento y también se volvió a enrolar a los maestros por contrato. En cuanto a capacitación, se aumentó el puntaje para el examen de ingreso a las facultades de Filosofía y Educación, se ofertaron becas de maestría, se establecieron procesos de capacitación en acuerdos con las universidades y se creó la UNAE. Se estableció el Sistema Nacional de Evaluación, con procesos de valoración de la gestión por resultados y se aumentó la carga horaria y el sistema de control mediante matrices, con cambios en el sistema digital.

Para legitimar esta política, la negociación se realizó, a nivel nacional, con la Red de Maestros, que apoyó la agenda decenal, la LOEI (AN 2011) y los demás cambios realizados (Gindin 2009). Se estableció un sistema controlado por el propio Mineduc, eliminando la participación de los gremios en las instancias de gestión del personal. La UNE había apoyado el Plan Decenal aprobado en 2006, pero mantuvo una postura de resistencia frente al conjunto de políticas del gobierno de Correa.

## Políticas públicas y participación de las organizaciones populares

Luego de analizar los lineamientos en educación, es pertinente examinar la política pública en relación con la participación y la movilización social en Ecuador. Las orientaciones en este ámbito variaron durante las tres fases de la década del gobierno de AP.

### Periodización

#### *Antecedentes (1990-2006)*

La pugna entre las élites, la inestabilidad política y la falta de respuestas a las demandas de la población produjeron una pérdida de

legitimidad del régimen democrático, que llevó a la caída de tres presidentes, en 1996, 2000 y 2005. En el marco de esta larga crisis política, los actores sociales encontraron vías expeditas para bloquear políticas públicas e impedir la privatización de los servicios y las empresas estatales. Sin embargo, hacia inicios de siglo, las organizaciones sociales y los pueblos indígenas perdieron protagonismo<sup>4</sup> y se vivió un período de declive de los conflictos (Sánchez Parga 2010, 83).

El debilitamiento del rol del Estado y la baja inversión pública también afectaron la organización de los trabajadores del Estado, en particular la de los maestros, que se vieron perjudicados tanto en términos salariales como en sus condiciones laborales. Este factor dificultó su movilización en la fase final del período neoliberal (Suárez, Ruiz y Lama 2012, 32). Sin embargo, el neocorporativismo se mantuvo como un rasgo fundamental de la relación de los maestros con el Estado, con “una lógica corporativa de alta intensidad Estado/UNE” (Posso 2014, 70).

En resumen, pese a la EOP favorable y al rol de los movimientos sociales en el desgaste del neoliberalismo, durante el período 1990-2006 no se logró constituir una coalición que contase con el protagonismo de las organizaciones populares e indígenas. Pese a ello, los procesos de participación y derechos se habían legitimado en el imaginario de la población como una posibilidad de renovar la democracia, por lo que la noción de “ciudadanía” fue el emblema de la fuerza emergente de la Revolución Ciudadana.

### *La Revolución Ciudadana: fase I (2007-2009)*

En la primera fase de su gobierno, las políticas de la Revolución Ciudadana estuvieron marcadas por la necesidad de sumar actores a la coalición de fuerzas para enfrentar al viejo régimen. Ello implicó una apertura para recoger una diversidad de demandas tanto en la política del Ejecutivo como en los contenidos de la Constitución. Pese a que en esta etapa continuó el declive de la conflictividad, AP atrajo a los colectivos

---

<sup>4</sup> Ospina (2009) sistematiza los enfoques sobre la crisis del movimiento indígena.

organizados al interior de la Asamblea y a los comicios electorales de los primeros años. Este primer momento se caracteriza por una significativa participación popular en la Constituyente, donde una diversidad de actores organizados, como la CONAIE y la UNE, vinculadas al MPD y Pachakutik, votaron junto a AP. Un hecho político representativo de ello sería la concesión de amnistía a 362 líderes sociales.<sup>5</sup>

El Ejecutivo, por su parte, tomó medidas nacionalistas como el cierre de la base de Manta, la suspensión de las negociaciones para el TLC, y la renegociación de la deuda y los contratos petroleros y mineros. Igualmente, se inició el despliegue de los servicios públicos a partir de una creciente inversión social, todo lo cual recogía las demandas por las que venían luchando las organizaciones sociales. AP asumió una estrategia que privilegiaba lo electoral, de manera que el sufragio se volvió la forma fundamental de participación. En este sentido, hubo cierta inserción de líderes sociales, colectivos ciudadanos y redes de izquierda en las listas del movimiento (Ortiz 2017c) y en la burocracia gubernamental.

En esta fase se constituyó la Senplades, como un organismo centralizado de planificación, y se dictó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades 2007), en el que se estableció objetivos sobre la participación y la organización popular, y los primeros lineamientos de descorporativización del Estado. La Constitución pondría límites a la organización de los trabajadores del Estado, marco en el cual se aplicó una política orientada a eliminar la participación de los empleados públicos en las organizaciones sindicales, en referencia a los maestros, los trabajadores petroleros y de los correos (Cano 2012, 20). Desde el Ejecutivo, también se comenzó a cerrar, vía decretos, los niveles de incidencia en la gestión educativa de los maestros organizados en la UNE.

Al mismo tiempo, se produjeron hechos que revelan rasgos del nuevo régimen socioestatal: la represión de Dayuma, la muerte del indígena Bosco Wisuma, el Decreto Ejecutivo 982 (base del Decreto 016) (PR 2008a) para regular a las organizaciones, así como la presencia del Ejecutivo en el desenlace de los conflictos sociales (*Ecuador Debate* 2007-2017).

---

<sup>5</sup> El asambleísta Jorge Escala pidió a la Asamblea Constituyente decretar una amnistía (aprobada el 31 de julio de 2008) para los detenidos por el paro en Dayuma, los trabajadores de la Empresa Pública Correos del Ecuador, y los habitantes de Zamora Chinchipe, Imbabura y Azuay enjuiciados por las empresas mineras.

## *La Revolución Ciudadana: fase II (2009-2013)*

La segunda fase estuvo marcada por la consolidación de una nueva EOP, con un Estado fortalecido y AP como actor hegemónico, lo que abrió dos escenarios. El uno, favorable para las organizaciones que planteaban demandas distributivas y nacionalistas, marco en el cual la fuerza gobernante buscaba alinear electoralmente a la población; y otro restrictivo para los movimientos sociales y de identidad, en la medida en que se desconocieron los derechos colectivos y los avances de participación en la gestión estatal. Hay autores que afirman que “en Ecuador ha existido un déficit en el tratamiento de las demandas de reconocimiento y de diversidad” (Bastidas y Martí 2012, 29). Entonces, varios actores que lideraron la lucha contra el neoliberalismo, como la UNE y la Conaie, se distanciaron del gobierno.

Una vez recogidas las demandas en la fase reformista, el gobierno debió negociar con el Parlamento las leyes del “régimen de transición”, donde el Ejecutivo tendió a monopolizar las decisiones sobre las políticas públicas. El despliegue de los servicios públicos en el territorio hizo que se incrementara la adhesión de la población y de varios sectores organizados al nuevo gobierno, pero es una fase en la que se cerraron paulatinamente los canales de participación e incidencia. Así, se dictó el Decreto Ejecutivo 016 (PR 2013a), que restringe la influencia de los actores organizados en la política pública. También se implementaron normas que limitaron los derechos de organización sindical, huelga y contratación de los trabajadores públicos, y se aplicó la resolución del Tribunal Constitucional (TC 2008) que desalienta la agremiación profesional y asociativa. Esto incide en el debilitamiento de cámaras, colegios profesionales, gremios, sindicatos y otras formas de organización colectiva.

En el marco del “régimen de transición”, se aprobaron normas que sobrerreglamentan y “vacían el contenido constitucional y burocratizan la participación” (Navas y Noguera 2016, 233). Al mismo tiempo, se afirmaba una tendencia a la burocratización de la participación, al establecer el CPCCS (AN 2009a). A diferencia de la fase anterior, en esta se incrementa relativamente la conflictividad social (Sánchez Parga 2010). En este contexto se produjo el intento de golpe de Estado del 30S. En

esta ocasión, el gobierno constató su debilidad en la movilización popular en los espacios públicos, por lo que tomó la iniciativa de formar, desde el MCP-GAD, la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), que cuenta con redes de campesinos, maestros, jóvenes, economía solidaria y trabajadores, y cuya agenda articula reivindicaciones específicas; con ellos se ejecutarían programas y convenios desde los ministerios (Trujillo 2018, 50).

Una política clave en este período fue la descorporativización. La Senplades realizó un “Estudio sobre descorporativización del Estado” (Senplades 2009) desde el cual se delineó esta política estatal. Normas resueltas en el marco del “régimen de transición”, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS, AN 2010a), la Ley de Educación Superior, la LOEI (AN 2011), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, AN 2010b), tienen un contenido común, en cuanto restan participación a los representantes de la sociedad civil en los diversos consejos de política pública, les trasforman en organismos consultivos sin capacidad de decidir o incidir en la gestión, al tiempo que afirman sobre ellos el control de funcionarios del Estado. Todo ello dentro de un proceso donde el Estado “retoma la rectoría” de las políticas públicas.

En este escenario se tomaron las medidas contra la UNE para desmontar su incidencia en los organismos de gestión del Ministerio de Educación y se expidió el Decreto 1585 (PR 2009), por el cual la EIB pasó a depender directamente del Mineduc, restándole influencia a la Conaie. La aprobación de las preguntas del referéndum/plebiscito sobre la Justicia, así como la puesta en marcha del CPCCS para la selección de representantes de la sociedad civil y el nombramiento de las autoridades de control, concretaron la intervención del Ejecutivo sobre las demás funciones del Estado.

La gestión durante la segunda fase y la ampliación de los servicios públicos legitimó a las instituciones y la popularidad del presidente, lo que tendría resultados electorales exitosos en 2009, 2011 y 2013. Paradójicamente, el triunfo en los últimos comicios provocó un giro del gobierno en relación con las organizaciones, pues Rafael Correa consideró que no era necesaria una política de impulso a la movilización

popular. El binomio Correa-Glas expresaría otro cierre, incluso al interior de AP: ya no parecía necesario compartir el poder con círculos de izquierda, que tenían experiencia de organización popular, dentro de la coalición.

### *La Revolución Ciudadana: fase III (2013-2017)*

Los comicios seccionales de 2014 tuvieron un resultado inesperado: la victoria electoral de la derecha en las ciudades más importantes. Esto planteó un nuevo escenario político, en el que volvió a ponerse en el centro el conflicto entre AP y las élites tradicionales. También se abrió una oportunidad para que los sectores populares radicalizados contra el gobierno retomaran formas de movilización y encontraran nuevos aliados en los partidos, medios de comunicación y ONG. Se recuperó la noción de “sociedad civil”, en contra de un “gobierno autoritario”. Esto se daba en medio de la crisis económica por la baja del precio de los *commodities* que afectó al presupuesto estatal. A la vez, se generaron conflictos redistributivos y se intensificó la conflictividad, marco en el cual la derecha se lanzó a las calles en la marcha de las “banderas negras” con presencia de la “sociedad civil”.

Esta fase se caracteriza por un repliegue de la capacidad del gobierno de consultar a la población, en la medida en que impidió que la función electoral autorizara la consulta popular sobre el Yasuní. También se afirmó la política de control de las organizaciones sociales, mediante el Decreto 016 (PR 2013a) y con acciones como el cierre de la ONG Pachamama, el retiro de la personería jurídica de la UNE y el intento de quitarle la sede a la Conaie. El gobierno afirmó los mecanismos de control y judicialización del conflicto social. En esta fase también se aprobó el Código Orgánico Integral Penal ([COIP] AN 2014a), que legitima el endurecimiento de las penas y la judicialización de la protesta, y amplía la categoría de sabotaje y terrorismo. La crisis económica debilitaría el papel activo del Estado en la dotación de servicios públicos, lo cual limitaría las políticas de clientelismo y negociación con las agrupaciones populares.

La reapertura del conflicto con la derecha luego de las elecciones de 2014 incidió en ciertos funcionarios del gobierno para que retomaran

iniciativas de movilización. En particular, en el ámbito de la educación, se organizó la Red de Maestros, con apoyo del ministro del ramo, Augusto Espinosa.

## Instituciones, normas y políticas

El fortalecimiento del Estado como actor clave del nuevo régimen de desarrollo, en el marco del buen vivir o *sumak kawsay* diseñado en la Constitución, es un primer factor que atravesó la década. A diferencia del Estado “mínimo”<sup>6</sup> del período neoliberal, este se fortaleció como eje de la vida económica, política y social. Esto se concretó en la concentración de funciones, la soberanía nacional en las áreas estratégicas, la centralización del poder, la planificación y la rectoría de las políticas públicas, todo ello con el concurso de un grupo tecnocrático en el alto mando estatal, ingentes recursos económicos que se canalizaban a través del Estado, así como el uso de una serie de tecnologías de información fruto de la revolución tecnológica.

Hay varios cambios a subrayar en lo que tiene que ver con la relación Estado-organización social. En este período, el Estado desplegó una amplia institucionalidad en torno a la cual actuó la población. Una de las características “ciudadanas” de la forma de Estado durante la época estudiada es que entabló una relación con el conjunto de la población mediante los servicios públicos, la comunicación y las urnas, población que, en su mayoría, estaba desorganizada y desvinculada del Estado.

En el caso de la educación –que se extiende por todo el territorio a través de las unidades educativas– aumentó el número de maestros y estudiantes, y miles de familias accedieron a la educación pública. A la vez, la desconcentración del Mineduc llevó a sus diversos actores, incluidos los maestros, a asumir relaciones en cada nivel territorial. Con la concentración de poder en el Estado, los actores ya no podrían, como en el pasado, utilizar los resquicios del poder para confrontar una función contra otra. Con la descorporativización se redujo la incidencia

---

<sup>6</sup> Estado “mínimo” es una manera común de referirse a la reducción de funciones como la redistribución a través de los servicios públicos. Sin embargo, el Estado neoliberal “maximiza” otras funciones, como el pago de la deuda externa y el apoyo a las grandes empresas privadas, mientras impone normas para flexibilizar las relaciones laborales.

del magisterio organizado. Asimismo, creció la intervención del Estado central y, específicamente, la del propio presidente en la gestión de los conflictos sociales (*Ecuador Debate* 2007-2017).

### Marco normativo

El Estado, al dotarse de múltiples leyes, buscó normar todas las formas de vida social en el territorio. La Constitución, las leyes del “régimen de transición”, los decretos presidenciales y los acuerdos ministeriales se centraron en reglamentar y modelar el conjunto de la vida de los colectivos sociales.

#### *La Constitución de 2008*

La noción de participación se menciona 50 veces en el documento constitucional, en la definición del gobierno, en los principios y los derechos, y en las secciones de democracia directa, políticas públicas, rendición de cuentas, control social, planificación, poder social y conformación de una quinta función referida al papel del Estado en la participación (Ortiz 2017d). En el primer artículo de la Constitución, la participación se define como la expresión de la soberanía popular. Se reconocen varias formas de democracia: directa, representativa y comunitaria de los pueblos indígenas, y se la define como la “intervención protagónica en la toma de decisiones en la planificación, gestión y control popular” (art. 95). Se la equipara al sufragio, la iniciativa popular, la consulta, el control social y la revocatoria de mandato (art. 61; Ortiz 2017d). Además, se abren interfaces entre la sociedad civil y el Estado, mediante la intervención de los actores sociales en la política pública. También se reconocen Consejos Ciudadanos en las áreas de política que maneja cada ministerio, y Consejos de Planificación en todos los niveles de gobierno (Ortiz 2017d).

Al tomar en cuenta a las colectividades como titulares de derechos, el texto reconoce a las organizaciones populares como expresión de la soberanía popular y con facultad de intervención en la política pública: reclamar, proponer obras o debatir presupuestos (art. 97). Por otra parte, se garantiza el derecho y la libertad de organización (art. 326, núm.

7), la contratación colectiva (art. 13) y el derecho de huelga (art. 14); pero, al mismo tiempo, se prohíbe la paralización de los servicios públicos básicos, entre ellos, la educación (art. 326, núm. 15; Ortiz 2017d).

Por otra parte, está el reconocimiento a las comunidades indígenas, para las que se abre un abanico de formas de participación ligado al ejercicio de los derechos colectivos. Se respeta sus formas de autoridad y su papel en el señalamiento de las prioridades de desarrollo, la administración de la educación bilingüe o el reconocimiento de autonomías étnicas a través de la figura de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) (Ortiz 2017d).

### *Leyes de participación*

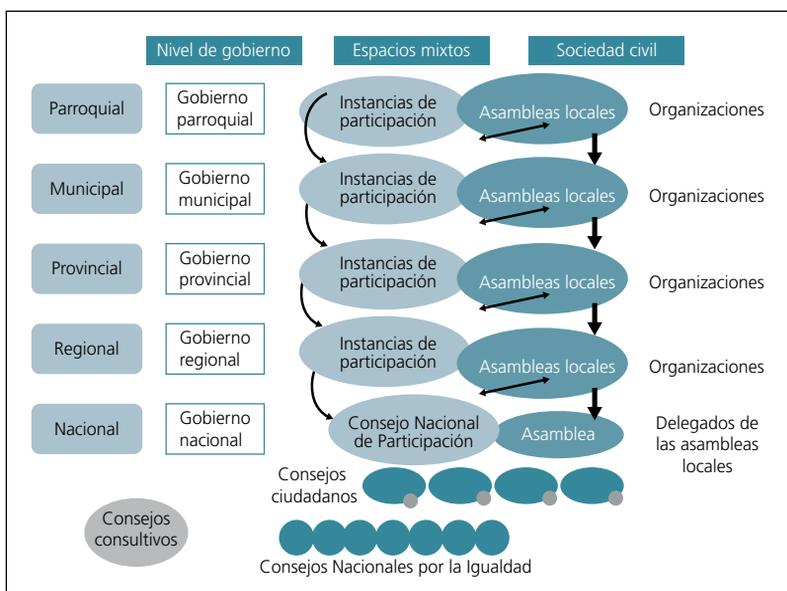
La Constituyente resolvió que la Asamblea Nacional, órgano legislativo creado en el marco de la nueva institucionalidad, dictara varias leyes para normar la participación: la LOPCCS (AN 2010a), el COOTAD (AN 2010b), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana ([LOCPC] AN 2009a) y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad ([LOCNI] AN 2014b).

El objetivo de la LOPCCS (AN 2010a) es garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y promover la participación protagónica de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y control social de la gestión pública y de los servicios públicos, para contribuir al cumplimiento de los derechos.

Entre los puntos clave de la Ley se plantea el poder ciudadano como base para el funcionamiento de la democracia participativa (AN 2010a, art. 1); se otorga a la ciudadanía el derecho de consulta, no vinculante, en política pública (art. 45); se establecen los derechos de la organización popular (AN 2010a, art. 30-43), y, en términos de democracia directa, se regula los derechos de iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato (art. 5-28). En cuanto a los Consejos de Igualdad, se reducen las funciones que tenían antes de Montecristi y se mantiene su conformación mixta (art. 47).

La LOPCCS (AN 2010a) diseña la institucionalidad de la participación. Se plantea una amplia trama en todos los niveles de gobierno. A nivel regional y local, esta Ley establece asambleas de la sociedad civil y

Gráfico 3.2. Sistema de participación



Fuente: Senplades (2012).

una serie de organismos vinculados al sistema de participación, el cual debía ser aprobado en ordenanzas. De esta manera, se configura un denso entramado, tal como se refleja en el gráfico 3.2.

El COOTAD (AN 2010b) regula las formas de organización, las estructuras institucionales y el sistema local de participación. Asimismo, reconoce el derecho de la ciudadanía a la participación mediante los Consejos de Planificación Participativa (AN 2010b, art. 306-314). En este código se crea un sistema de participación que será normado localmente, según las facultades legislativas de cada gobierno autónomo descentralizado (GAD).

Además de estas leyes, están la LOCPC (AN 2009a) que busca promover la participación ciudadana y define la conformación de los organismos que nombran autoridades entre ciudadanas y ciudadanos provenientes de la sociedad civil –seleccionados por concurso de oposición y méritos– (AN 2010b, art. 55); y la LOCNI (AN 2014b), que establece consejos en varios campos: género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades,

discapacidades y movilidad humana, además, se define que estos estarán conformados paritariamente por consejeras y consejeros, representantes de las funciones del Estado y de la sociedad civil (AN 2010b, art. 8).

### *Instituciones gubernamentales y políticas*

Las políticas se llevaron adelante según el poder de los actores y las relaciones de poder, que variaron al interior del gobierno durante el decenio. En la primera fase, la coalición de actores, con apoyo de las organizaciones sociales, tuvo como escenario de actuación la Asamblea Constituyente. En la segunda fase, la coalición estuvo conducida por el presidente y el comando tecnocrático, mientras que las organizaciones asumieron un papel marginal; el eje se desplazó a la Senplades, donde se diseñaron las leyes, se coordinó la arquitectura institucional, se realizó los planes de desarrollo y se decidió sobre la inversión. Esta secretaría, además, tuvo un papel decisivo en la descorporativización. En la tercera fase predominó el círculo cercano a Correa y al vicepresidente Glas, quien se convirtió en el enlace con las élites empresariales; las relaciones con las organizaciones se dispersaron en ministerios y en los líderes de las fracciones de AP.

Las redes de las organizaciones sociales estuvieron dirigidas, desde 2010, por el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (MCPGAD). Doris Soliz, la ministra, y su equipo de operadores conducían las negociaciones con los sectores populares e indígenas. Estos equipos tenían funcionarios con una trayectoria que venía de la izquierda, con experiencia de organización y movilización social. Luego del 30S, ganó peso en la contención de la movilización el Ministerio del Interior, bajo el mando de José Serrano. Ahí también intervino el Consejo de la Judicatura, presidido por Gustavo Jalkh, quien luego del referéndum de 2011 coordinó la reforma de la Justicia. El gobierno asumió la visión de “tolerancia cero” para la reforma policial, penal y de la Justicia. Por otra parte, el CPCCS, llamado a promover la participación, poco hizo en este campo y, a lo sumo, incorporó criterios meritocráticos y procedimientos que lo burocratizaron. Al tener miembros que respondían al Ejecutivo, no había voluntad política para respaldar procesos de participación ni proteger a organizaciones afectadas por la política gubernamental, como fueron

los casos de la ONG Pachamama, la Conaie o la UNE. En resumen, el CPCCS no sirvió para contrabalancear la política de control e imposición del Estado sobre la sociedad civil.

### *Apertura y cierre a la participación ciudadana*

Durante entrevistas ofrecidas en 2012, Alberto Acosta, presidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008), señaló que en la primera fase de este proceso se presentaron más de 70 000 personas y 1632 propuestas. En la segunda fase se cerraron progresivamente las compuertas del Estado y aunque en el Legislativo hubo un esfuerzo de negociación con actores políticos y sociales, la mayor influencia del Ejecutivo hizo que los procesos de consulta a la ciudadanía se volvieran formales, mediante “socializaciones”, un mecanismo de legitimación de las políticas obsesivamente implementado por los funcionarios. En este contexto se vivió la agonía de los consejos de política pública, objetos de una larga transición que duró casi toda la década.<sup>7</sup> Mientras tanto, el gobierno logró producir políticas públicas de una manera eficiente, con gran impacto en lo social y lo económico. En la tercera fase, los canales del sistema político para las demandas sociales se estrecharon aún más y se dio un repliegue del activismo estatal y la política pública (Burbano de Lara 2015). Esto se produjo al mismo tiempo que la desarticulación de la planificación como eje central del Estado.<sup>8</sup>

Siguiendo la tipología planteada por Kitschelt (1997 citado por Neveu 2000, 130), la política pública en Ecuador transitó de un sistema abierto, cuando el nuevo régimen se abrió ante las demandas populares acumuladas (*inputs*), a un sistema cerrado, en la medida en que el gobierno se cerró a las demandas de la población, manteniendo sus fortalezas en términos de *outputs*. La producción de políticas fue eficiente y el régimen desarrolló una gran capacidad para obtener resultados, aunque esta capacidad aminoró luego de la crisis de 2014 (tabla 3.1).

---

<sup>7</sup> Desde 2007, los consejos tuvieron restricciones para su funcionamiento. Con la Constitución de 2008 se impuso su reorganización. La LOCNI se aprobó a mediados de 2014 (AN 2014b) y en 2015 se constituyeron nuevamente, con menos funciones y competencias, mediante concurso público de méritos.

<sup>8</sup> La Senplades pasó a ser un mecanismo de control de resultados con un enfoque de la “nueva gestión pública”, desplazando al grupo neodesarrollista en la conducción de la Secretaría.

Tabla 3.1. *Inputs-outputs* por fases

	Fase I	Fase II	Fase III
<i>Inputs</i>	Sistema abierto: asume propuestas de actores en la Constituyente.	Sistema cerrado: presidencialista, centralista, poco pluralista y poco dispuesto a aceptar participación.	
<i>Outputs</i>	Ejecutivo genera políticas: centralización y eficacia con un sector público fuerte.		Debilidad de la actoría estatal y bajo rendimiento.

Fuente: Kitschelt (1997) citado por Neveu (2000, 130).

## Descorporativización

Como se mencionó anteriormente, la descorporativización fue la más importante política que afectaba a los maestros en el ámbito de la educación. Por esto fue integrada en el Plan de Desarrollo (Objetivo 10, meta 10, del primer Plan) y en varios artículos de la Constituyente. Se trataba de limitar significativamente la participación de los gremios y organizaciones de la sociedad en las instancias de política pública. Esto se extendió a través de más leyes del “régimen de transición” que eliminan o reducen el papel de la sociedad civil en el Estado, en áreas como la educación, la educación bilingüe, los recursos hídricos o la tierra. Además, se tomaron medidas para despojar a varios sectores de servidores públicos de derechos particulares, como en el caso de la Ley Orgánica de Servicio Público ([Losep] AN 2010c), que fue el detonante del cuasi golpe de Estado.<sup>9</sup>

Ospina (2011, 3) hace notar que ya desde el año 2008 se establecieron varias leyes con las que se reduce la representación de la sociedad civil. En el caso de la Ley de Seguridad Financiera: “el principal punto de controversia [...] fue la nueva administración [...] El gobierno y la Comisión Legislativa decidieron que debía ser administrado con mayoría estatal puesto que no son fondos de los banqueros sino de los depositantes”. Y es que el gobierno justificó su política

<sup>9</sup> Esto no significa que las formas neocorporativas hayan desaparecido, como en el caso del transporte. Stoessel (2016) plantea que varios autores califican al gobierno de populista e ignoran el conjunto de mediaciones sociopolíticas que responden no solo a la voluntad presidencial sino también a las “selectividades estratégicas” inscritas en el Estado, así como a la presión ejercida “desde abajo”.

de descorporativización por la incidencia que tuvieron los banqueros en los organismos que decidían las políticas macroeconómicas de los gobiernos anteriores.<sup>10</sup>

Otra ley controversial sería la del Consejo de Soberanía Alimentaria (CSA), en la que se afecta la representación de diversos actores de lo rural:

compuesto por cuatro representantes del sector público y siete de la sociedad civil organizada cuyas atribuciones eran voluntariamente modestísimas: proponer leyes, sugerir políticas y organizar diálogos ciudadanos [...]. Estos delegados no eran ya representantes de las organizaciones sino seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana luego de un concurso de méritos donde las organizaciones tendrían “prioridad” (Ospina 2011, 4).

En abril de 2009, la Senplades (2009) realizó un estudio sobre las instancias corporativizadas, en el que se señala la existencia de un fenómeno generalizado de corporativización del Estado ecuatoriano, y menciona la existencia de 59 consejos con participación de la sociedad civil. Sus argumentos son la creación arbitraria y coyuntural de la gran mayoría, la ambigüedad de funciones y competencias, la duplicación y superposición de roles con los ministerios, la sobrerrepresentación y subrepresentación de actores corporativos y la nula representación de la ciudadanía no organizada (consumidores, usuarios). Se identifica la composición de dichos organismos con la presencia significativa de empresarios, trabajadores y la sociedad civil. Específicamente, se menciona:

En el mismo estudio se determinan las funciones de las instancias corporativas, pues aquellas combinan gestión, asesoría, ejecución, regulación y control, en varias áreas de la política pública: economía (13 %), producción (15 %), recursos naturales (5 %), seguridad nacional (22 %) y social (45 %) (Ramírez 2009). A partir de este documento de la Senplades (2009), el gobierno llevó adelante una política de desmontaje de los consejos de política pública, limitando su ámbito a la proposición

---

<sup>10</sup> Schmitter (1992) revela cómo los empresarios, aunque no tengan una representación formal en el Estado, tienen muchos mecanismos de influencia. Ello no pasa con los trabajadores, quienes, si no tienen una representación formal y canales abiertos, no pueden intervenir.

Tabla 3.2. Instancias corporativas del Estado

Composición	Porcentaje (%)
Estado	17
Estado - sociedad civil	15
Estado - sindicatos - empresarios	20
Estado - empresarios	17
Estado - empresarios - sociedad civil	19
Estado - empresarios - sindicatos - sociedad civil	7
Estado - sindicatos - sociedad civil	5

*Fuente:* Ramírez (2009).

o la consulta, sin capacidad de tomar decisiones ni gestionar políticas. En el caso de los consejos étnicos, de mujeres y de niñez, los sometieron a un proceso de reorganización y homogeneización que implicaría una larga agonía.

Cuando se contemplaba incluir a representantes de la sociedad civil, el CPCCS contó con un mecanismo meritocrático que reemplazó la representación “corporativa” de los colectivos sociales mediante un filtro de concursos de oposición y méritos.

El sistema inventado en la Constitución de 2008 [...] solo por medio de un abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como “participación social o ciudadana”. [...] La razón es que la selección depende de méritos individuales, no de una dinámica de participación social o de representación ciudadana. Además, y sobre todo, el juicio sobre los “méritos” de cada uno no lo hacen los involucrados, sino un tercero, que decide la designación y también el peso de los criterios para dicha selección (Ospina 2011, 7).

Los hitos más importantes de la política anticorporativa se dieron en la educación. El estudio de Posso (2014) describe en detalle el conflicto que enfrentó al gobierno de Rafael Correa con el gremio de profesores públicos del Ecuador (UNE) en el campo de la representación en la Comisión de selección y ascenso y la Comisión de arbitraje de conflictos. Esto permitió desmontar la representación de la UNE, dada la

influencia del gremio en las contrataciones, ascensos, escalafón y movilidad de los maestros. Esta agrupación había mantenido su dominio y poder de veto con respecto a la política educativa durante los diversos gobiernos previos a la Revolución Ciudadana. También estaba en juego la rectoría del Estado y la modernización en la gestión del Mineduc, que no aceptaba tener interferencias de mecanismos corporativos. Según el discurso del gobierno, estaba en disputa

lo público en tanto interés común y en tanto uso y accesible a todos: a) la recomposición de la capacidad del Estado para desarrollar la política pública y recuperación de la rectoría del ministerio, b) la garantía de los servicios públicos [...] fortaleciendo la autonomía del Estado, con mayor poder de planificación y rectoría (Posso 2014, 143).

Por otra parte, la política del gobierno fue racionalizar y unificar el salario, desmontando el sistema de pequeños beneficios logrado por la UNE. El salario mínimo aumentó sustantivamente a USD 840.

Homologación de la política salarial que rompe el régimen jerárquico de beneficios anterior que ha sido logrado por la movilización, los paros de la UNE y la negociación colectiva, al tiempo que elimina el derecho de huelga y establece un sistema de premios y castigos por rendimiento individual, recomponiendo la capacidad del Estado para formular la política salarial y restringiendo la influencia del sindicato (Posso 2014, 145).

Es decir, la política de descorporativización no solo fue específica, sino que también fue un riel fundamental de la modernización estatal, pues se racionalizó la política de salarios, la laboral y la administrativa. En este caso, la homogeneización salarial integró una serie de beneficios conseguidos con la lucha reivindicativa por la UNE, tal como se estableció en la LOEI (AN 2011, transitoria 5<sup>a</sup>). Según Posso (2014, 97), los beneficios anteriores eran:

bono del Día del Maestro en abril de cada año, subsidio educacional de un dólar para hasta tres hijos, bono de comisariato de 80 dólares, subsidio familiar de un dólar hasta para cuatro hijos, compensación pedagógica de cuatro dólares, subsidio de transporte, subsidio por antigüedad

(años de servicio) y porcentaje funcional (asignación que dependía de las funciones que acusaba cada docente) (LECDM 1990, art. 19). A este conjunto de “prerrogativas”, que respondían al carácter extremadamente precario del salario real de los profesores, el gobierno propuso “empaquetarlo” en un salario homogéneo y único.

Otra decisión cardinal respecto a la descorporativización fue la eliminación de la autonomía del sistema bilingüe, que se había constituido a lo largo de varias décadas por iniciativa de los indígenas, e institucionalizado a finales del siglo anterior por el gobierno de la ID y de Rodrigo Borja. Esta decisión se concretó en el Decreto Ejecutivo 1585 (PR 2009), como respuesta a la Conaie.<sup>11</sup> Según este decreto:

la educación intercultural bilingüe pasaba a depender del Ministro de Educación, con la contratación de administrativos y profesores, así como del currículum y de la producción de materiales educativos. Según el Ministerio de Educación, el Estado ecuatoriano había delegado la educación intercultural a un grupo corporativo (Conaie), en el contexto del debilitamiento del Estado durante el período neoliberal. Este grupo había monopolizado la educación y era responsable de las fallas del sistema, así como de politizarlo y corromperlo. Tanto el Decreto –como luego la LOEI publicada en 2011– previeron la creación de un Consejo de Nacionalidades para regir la educación intercultural, pero con papel consultivo y propositivo, y sus miembros no eran elegidos directamente por las organizaciones sino a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Martínez Novo 2016, 38).

Como señala Torre (2010, 162), la disputa contra las organizaciones no se daba solamente en términos políticos e institucionales, sino también en términos del discurso:

para que el Estado represente los intereses nacionales, el gobierno sostiene que debe ser rescatado de la injerencia de diferentes grupos corporativos como los gremios empresariales, los maestros, los empleados públicos y los liderazgos de los movimientos indígenas. Estos grupos,

---

<sup>11</sup> La Conaie se pronunció en contra de la Ley de Minería en enero de 2009 (AN 2009b)

al ser incorporados al Estado como funcionarios y como rectores de las políticas públicas para su sector, viciaron y corrompieron, según dice el gobierno, el carácter universalista de las políticas estatales, con criterios particularistas. Es por esto que ahora se prohíbe que los diferentes grupos sociales sean jueces y parte de las políticas públicas que les afectan. Las políticas públicas y los organismos de control deben estar en manos de quienes puedan representar el interés general del Estado y no el particularismo de las corporaciones.

Otro hito de esta política fue el desmontaje de los consejos de participación de política pública. En la LOPCCS (AN 2010a) se establecen los Consejos de Igualdad, que, luego de ser regulados por la ley respectiva, serían el formato hacia el cual debían transitar los antiguos Consejos de Desarrollo de las Nacionalidad y Pueblos del Ecuador, Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de Mujeres y otros que fueron construidos con la lucha y esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre este tipo de consejos también se aplicaron las orientaciones de la política de descorporativización, que los transformó de entidades que tenían capacidad de decisión y mecanismos de ejecución de políticas, en entidades con un papel consultivo y sin capacidad de incidencia en las políticas públicas. Estos se constituyeron con formas meritocráticas y con la conducción del Estado, con una participación minoritaria de representantes de la sociedad civil (Ospina 2011) (AN 2014b). Según Correa, su política tenía que ver con una visión donde los ciudadanos tienen igualdad ante la ley y no son representantes de grupos de poder.

Un Estado democrático y representativo debe ser la verdadera expresión de la voluntad social y ello solo se logra si sus instituciones están conformadas por miembros que representen a toda la población sobre la que ejercen su jurisdicción, y no como en las democracias corporativistas en que los servidores públicos son elegidos por grupos de poder y no por la sociedad toda (Ospina 2011, 19).

Para Torre (2010, 163), la abolición de estos consejos tuvo que ver con el desinterés del mismo partido del gobierno, porque ya no los necesitaban, puesto que todo se decidía en el campo electoral.

El gobierno abolió estos consejos y ha promovido que las agendas de género y de interculturalidad sean transversales a todas las políticas estatales [...] una estrategia para diluir el contenido de las propuestas de equidad de género y de interculturalidad. [...] Líderes de AP y personalidades del gobierno han manifestado que, ya que los movimientos sociales están en crisis y que su agenda ha sido corporativizada, ya que el presidente ha ganado varias elecciones con mayorías absolutas y que goza de niveles altos de popularidad, no necesita de los liderazgos de los movimientos sociales.

Según Torre, además, el presidente consideraba que los movimientos ecologistas e indígenas radicales eran una amenaza para el plan de AP: “Siempre dijimos que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada sucesivamente en las urnas la derecha política, era el izquierdismo, ecologismo e indianismo infantil. ¡Qué lástima que no nos equivocamos en aquello!” (Correa 2009 citado por Torre 2010, 163).

En resumen, AP y el gobierno de Correa llevaron adelante una política sistemática y persistente de descorporativización del Estado, con la idea de que este es el llamado a velar por el bien común de los ciudadanos y no las organizaciones sociales, que solo defienden intereses particulares, como si las demandas específicas de los diversos sectores no fueran legítimas y no debieran influir en las políticas públicas. Esto implica una visión que se pretende universalista, igualitarista, homogenizante, pero que no reconoce que la exclusión tiene que ver con la desigualdad social y con una diversidad de conflictos étnicos, de género, generacional y territorial; que se requiere el concurso plural de los actores, tanto en la participación como en la gestión y el control social. Además, esta visión política consagra la democracia delegativa como forma de gobierno, pues los ciudadanos solo pueden manifestar sus preferencias en las elecciones. Sin embargo, la democracia reconocida en la Constitución implica una continua participación y control ciudadano y comunitario a un Estado que, históricamente, negó derechos y consagró desigualdades, más allá del gobierno de turno.

## El control a la organización popular

Tres fueron las políticas centrales en relación con la organización popular en este período: la primera tiene que ver con la no obligatoriedad de la colegiatura, hasta entonces mandatoria en los gremios; la segunda fue el sometimiento de las organizaciones al Registro de Organizaciones Sociales (Decreto 016, PR 2013a); la tercera, la prohibición de la organización sindical para servidores públicos. Las tres políticas afectaron al magisterio y fueron parte de una escalada orientada a debilitar a la UNE. Al retirar la obligatoriedad de la afiliación y el pago de cuotas, se restó el apoyo masivo a la organización; obligar a las organizaciones y al gremio de maestros a someterse al Registro de Organizaciones Sociales y al Decreto 016 (PR 2013a) llevó a encontrar la causa para su disolución; también resultó estratégico limitar los derechos sindicales de los empleados públicos, siendo el magisterio el sector más numeroso del Estado.

### *Eliminación de la colegiatura obligatoria*

A finales de 2007, el presidente había presentado una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales para eliminar la colegiatura obligatoria en los gremios del país. Varios organismos profesionales de arquitectos, médicos, abogados, periodistas, ingenieros, psicólogos, terapeutas, odontólogos, artistas profesionales, enfermeras, obstetras, economistas, contadores y hasta toreros se unieron para presentar una respuesta contraria. Los colegios profesionales argumentaron a favor de la agremiación, señalando el caos jurídico que se podía provocar si se dejaba sin control ni licencia el ejercicio profesional. Más de 450 000 graduados de las universidades ecuatorianas quedarían desamparados. Esto no solo afectaba a los profesionales, sino a los industriales, comerciantes y agricultores de las Cámaras de la Producción y, también, lo que interesa en este libro, al gremio de la UNE.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional, con fecha 5 de marzo de 2008 y dentro de la causa n.º 0038-2007-TC, acogió la propuesta del presidente, lo cual implicó afectar a organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de las capas medias, que habían tenido un papel significativo en la sociedad ecuatoriana por lo menos desde mediados del siglo pasado.

Probablemente, este fue un golpe mortal a la ya fragmentada organización de la sociedad civil, pues restó una base de cohesión, voz e influencia a vastos sectores que, a nivel local y nacional, habían representado un rol importante en la política nacional del siglo XX.

### *El Registro de Organizaciones Sociales y el Decreto 016*

Durante la primera fase de la Revolución Ciudadana, en marzo de 2008, se dictó el Decreto Ejecutivo 982 (PR 2008a), donde se establece como causa de disolución de las organizaciones sociales “incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización, comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los ministerios u organismos de control y regulación” (Ospina 2011, 6). El 4 de junio de 2013, el Ejecutivo aprobó el Decreto 016 (PR 2013a), que contiene el reglamento para el funcionamiento del SUIOS.<sup>12</sup> Según este decreto, las organizaciones pueden ser disueltas por el gobierno “si determinara que la organización ha tomado acciones que comprometen los “intereses del Estado”. A continuación, se resume el texto y los comentarios realizados desde la legislación internacional en torno a varios aspectos de la norma, como la obligación de ceder membresía, los niveles de control estatal y la capacidad de disolución forzosa de la organización, en particular, su actividad política.

A partir de este decreto se anula la personería jurídica de la organización de defensa de la naturaleza Pachamama y de la UNE:

La Fundación Pachamama y la Unión Nacional de Educadores (UNE) fueron disueltas, en 2013 y 2016, respectivamente. Con estos ordenamientos se trató también de disolver a las organizaciones Acción Ecológica y a la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios). Los decretos establecen como causas para la disolución (art. 26) que las organizaciones se desviaban de los fines para los que fueron constituidas, se dedicaban a actividades políticas partidistas, y atentaban contra la seguridad del Estado [...]. A la UNE la disolvieron por “no registrar la directiva”, pese a que lo hizo. Y lo volvieron a hacer, y se lo volvieron a negar (*Últimas Noticias* 2017).

---

<sup>12</sup> El Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales ([SUIOS] <https://sociedadcivil.gob.ec/>) contaba con 66 468 organizaciones de la sociedad civil registradas en mayo de 2021 antes de la aparición de esta obra.

Tabla 3.3. Análisis del Decreto 016

Contenido	Comentario
Las organizaciones [...] no podrán negar el ingreso a las personas que tuvieren interés legítimo en participar en ella (art. 7).	El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP 1969) señala que la esencia del derecho de organización es la capacidad de asociarse libremente.
<p>Pasos para aprobar la personería jurídica y el registro de organizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un funcionario público determinará si cumple con los requisitos del Decreto que “no contraponga al orden público y las leyes” (art. 18.3.).</li> <li>• Si no cumple con los requisitos, se concede 20 días para solicitud corregida (art. 18.5.), con el riesgo de que sea negada (art. 18.6.).</li> <li>• Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben solicitar un certificado de la existencia jurídica de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (art. 45).</li> <li>• Las OSC deben solicitar incorporación en el Registro del SUIOS, “estas deberán sustentar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas” (Disposición Transitoria Sexta).</li> </ul>	<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que los Estados tienen facultad para reglamentar la inscripción, pero que ellos “deben asegurar que los requisitos legales no impidan, retrasen o limiten la creación o funcionamiento de estas organizaciones”.</p> <p>El Decreto 016 da discrecionalidad a un funcionario del Estado, obliga a las OSC a realizar un trámite redundante de certificación y estas tienen la obligación de probar que no han incurrido en alguna causal de disolución.</p>
<p>El Decreto 016 establece una lista de causales de disolución:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falsedad o adulteración de la documentación.</li> <li>2. Desviación de los fines y objetivos.</li> <li>3. Contravenir reiteradamente disposiciones emanadas por las autoridades. Las OSC “podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencia el desvío de sus fines” (art. 28).</li> </ol>	<p>La revocatoria de la personalidad jurídica debe ser una medida de último recurso a ser utilizada solo en los casos de abusos serios. La determinación del desvío de fines es discrecional y no cuentan con una instancia judicial en la cual puedan defenderse.</p>
Entre las causales de disolución forzosa está: 7. Dedicarse a actividades de política partidista (art. 26).	El Relator Especial enfatiza que el derecho a la libertad de asociación comprende: participar en actividades de su propia selección, elecciones, incidir para reformas electorales, discutir temas de interés público, reportar sobre violaciones de derechos humanos y otras.

Fuente: International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) citado en Fundamedios (2014, 17-30).

## *Sindicalismo público*

Las primeras medidas en contra del sindicalismo público se tomaron en la Asamblea Nacional Constituyente. En el art. 326, núm. 16, de la Constitución se excluye del Código del Trabajo a aquellos trabajadores del sector público que realizan actividades administrativas o profesionales, quienes pasaron a estar sujetos a las leyes que regulan la administración pública. Según un exdirigente de los petroleros, en ese marco, en junio de 2008, fueron despedidos intempestivamente cuatro dirigentes del sector. Y, a partir de abril de 2009, otros trabajadores de los sectores público y privado también fueron desvinculados (Cano 2012).

En noviembre de 2009, el gobierno eliminó los aportes del Estado a los fondos de jubilación y cesantía privada de los trabajadores del sector público, especialmente de la Contraloría, el Banco Central del Ecuador (BCE), el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Ministerio de Finanzas, e impuso la revisión unilateral de los contratos colectivos en Petroecuador, Cementos Guapán, IESS, Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Cementos Chimborazo [...], mientras que el gobierno de Rafael Correa ahonda la campaña mediática sostenida de desprestigio de los sindicatos más representativos del ámbito público (Cano 2012, 305).

Magali Marega (2015, 10) examina específicamente las medidas tomadas por el gobierno en el sector petrolero:

el gobierno de la Revolución Ciudadana, al recuperar el carácter soberano del Estado bajo una retórica nacionalista y desarrollista, al mismo tiempo aplicó una serie de mecanismos dirigidos a desmantelar a uno de los actores fundamentales en la defensa y fortalecimiento de ese Estado.

La autora sitúa tres mecanismos: la reconfiguración de la institucionalidad del sistema laboral, incluidas la propia Constitución y la Losep, en 2010 (AN 2010c); la reorientación de las políticas de gestión de los recursos petroleros, cuya expresión fue la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), en 2009 (AN 2009c); y el aumento del porcentaje de nacionalización de las ganancias extraordinarias de las empresas transnacionales. Finalmente, “modificaciones sustanciales en el sistema de representación política de los trabajadores y del intento de incentivar

el ‘paralelismo sindical’. Se procuró debilitar e incluso eliminar un tipo específico de sindicalismo y se incentivó la conformación de sindicatos afines al gobierno” (Marega 2015, 178).

Según el informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI 2014), en su Índice global de los derechos, Ecuador incumplió varios derechos al imponer barreras legales al establecimiento de organizaciones; restringir el derecho a formar y afiliarse a organizaciones; prohibir o restringir la formación o afiliación a sindicatos a varias categorías de trabajadores o la ocupación de cargos sindicales; poner obstáculos legales para el reconocimiento de los agentes de negociación colectiva; restringir el principio de negociación libre y voluntaria y prohibir o restringir ciertos tipos de acción de huelga.

## Políticas de control y represión

En este apartado se examinarán las políticas públicas del gobierno de la Revolución Ciudadana centradas en la Policía y la Función Judicial. Hay que señalar que una de las dimensiones del concepto de régimen es la coerción (Tilly 2010b, 60), es decir, los medios concertados de acción que provocan pérdidas o daños a las personas o las propiedades de los actores sociales. El monopolio de la fuerza está en el Estado y, como tal, la represión eleva el coste de la acción colectiva del contendiente. Con este enfoque, en esta parte se caracteriza la interacción entre el Estado y las organizaciones populares en el ámbito de la represión.

Siguiendo a Pontón y Rivera (2016), se podrían diferenciar varias fases de las políticas públicas represivas en el período de la Revolución Ciudadana, etapas que comparten Paladines (2016) y Ruiz y Álvarez (2016). La primera se dio con la política de derechos humanos de los primeros años, la segunda tiene que ver con el giro que se produjo en torno al 30 de septiembre, y la tercera es la fase de reformas y la política de judicialización de la protesta por parte del gobierno. La Revolución Ciudadana encontró una Policía con una fuerte lógica corporativa, con una estructura de dirección que decidía de manera autónoma respecto del mando civil; a decir de Daniel Pontón, profesor universitario, experto en temas de seguridad, entrevistado en 2018: “la Policía es cosa de los

policías (...) Hay procesos de modernización, pero hay dispersión en sus competencias y tiene unidades que se contagian fácilmente del mundo de la corrupción y el delito”. Durante el período neoliberal, la Policía desarrolló experiencia y entrenamiento en el manejo de protestas en los espacios públicos, con asesoría internacional.

A finales del siglo anterior surgieron problemas que pusieron en crisis el modelo de gestión policial. Por un lado, crecieron los índices del delito, ante lo cual la Policía no contaba con una agenda de respuesta eficaz. Por otro lado, a nivel internacional se difundieron agendas globales como el modelo de endurecimiento del control del delito (Wacquant 1999). En este escenario, hubo dos problemas adicionales en Ecuador: las medidas neoliberales de “reducción” del Estado quitaron recursos a la Policía, y los cuerpos policiales debieron enfrentar la inestabilidad política que implicó que tres presidentes no terminaran sus períodos. Según Daniel Pontón, las movilizaciones populares para derrocar al presidente de turno ocurridas en 1997, 2000 y 2005 plantearon a la Policía un enorme desafío para controlar el orden en el país.

El entrevistado también señaló que la Revolución Ciudadana tuvo que lidiar con entidades de represión y control “premodernas”, corporativas, ineficientes y contagiadas por la corrupción, en el marco de una crisis de ingobernabilidad del Estado. Ante ello, AP planteó un discurso garantista de derechos que se expresó en la Constitución. Esto generó una amplia expectativa sobre la democratización de la Policía y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, se trató de un período conflictivo, pues AP no traía una propuesta coherente y menos una agenda de reforma integral de la Policía. Se llevaron adelante políticas “de acierto y error” que generaron múltiples conflictos, los mismos que se expresaron posteriormente en el 30S.<sup>13</sup> El discurso garantista del gobierno se había concretado en varias reformas legales que, entre otros efectos, produjeron una reducción drástica del número de detenidos, en un período en el que se seguían elevando los hechos delincuenciales. Esto provocó inconformidad en la población y la oposición lo aprovechó para acusar al gobierno de “prodelincuencial”.

---

<sup>13</sup> Paladines (2016, 165) define este primer período como el de un “Estado de garantías”, caracterizado por la profundización del Estado constitucional de derechos y justicia.

El proceso de modernización estatal también se expresó en una política orientada a homogeneizar el régimen salarial y las condiciones laborales del conjunto de servidores públicos, entre ellos, los policías y los militares. A esto se sumó el intento de fusionar los institutos de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía con el IESS, donde se agrupa el conjunto de los empleados y trabajadores públicos y privados. Se trataba de una política anticorporativa en el ámbito policial, lo cual generó resistencias. La suma de estos factores y la política de “acierto y error” condujo a una situación insostenible que estalló en el intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010. Tres elementos confluieron en este acontecimiento: reivindicaciones de base corporativa, una sublevación policial sincronizada en todo el país y acciones dirigidas a desestabilizar el régimen, incluida la captura del presidente de la República. El detonante fue la aprobación de la Losep en la Asamblea Nacional (AN 2010c).

Si bien el intento de golpe no tuvo éxito, el gobierno resolvió impulsar una profunda reforma de la Justicia, de la Policía y de la política penal. Todas estas transformaciones tienen un signo común: la modernización del sistema represivo. El régimen convocó a un referéndum/ plebiscito con preguntas orientadas a endurecer las penas y reorganizar el sistema de Justicia. Se formó un Consejo de la Judicatura, con tres miembros que debían realizar el trabajo de reconstruir la función judicial en un plazo de 18 meses (Paladines 2016). Un personaje que facilitó la reforma de la Policía fue José Serrano. Como ministro del Interior, fue un enlace efectivo entre el gobierno y el cuerpo policial. Como indicó el experto en temas de seguridad en entrevistas de 2018: “Si hay alguien que ha seguido el manual del populismo penal en América Latina con punto y coma es Pepe Serrano”. Él se puso la camiseta de la Policía, defendió sus causas y se ganó la fama de hombre duro y la confianza del cuerpo policial.

La autoridad civil asumió el control de la Policía, restándole autonomía jurídica y administrativa. Además, impulsó la especialización y la desconcentración, reforma institucional que fue asimilada activamente por el cuerpo policial, que la vio como una oportunidad para mejorar su rendimiento, territorializar su operación y modificar su relación con la comunidad. El esquema de zonas, distritos y circuitos permitió que el

servicio policial se desplegara en torno a las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), que le acercaron a la población. Con esto, la Policía logró mejorar su rendimiento y posicionar al Ecuador entre los tres mejores países en cuanto a índices de reducción de homicidios.<sup>14</sup>

### Capacidad estatal, enfoque y acciones represivas

Luego de este breve recorrido se pueden señalar algunos rasgos de las políticas represivas. La primera característica es el fortalecimiento de la capacidad estatal en el sistema judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía y los centros de detención. Como se mencionó anteriormente, el enfoque de las reformas cambió en el transcurso de la década, hacia uno de endurecimiento del sistema de represión. En cuanto a acciones, las fuerzas policiales y militares estuvieron entrenadas y recibieron equipamiento para la represión. Es más, las nuevas políticas de control abarcan un conjunto de ámbitos como las manifestaciones, las huelgas y actos de protesta. Así se extendió el lenguaje agresivo ante los líderes “violentos” que protestan y “desestabilizan la democracia”.

Pese a que la primera fase progresista estuvo signada por un clima de garantía de derechos, varios hechos revelan una arista represiva en el gobierno (PADH 2010, 2011, 2013, 2014; Benavides y Chávez 2013). Inicialmente, las fuerzas policiales y militares actuaron para contener las manifestaciones que se dieron en Dayuma el 29 de diciembre de 2007 y reprimieron una protesta a propósito del incumplimiento de ofertas para la dotación de obras de infraestructura y servicios públicos. A esto se suma el conflicto con la prefecta de la provincia de Orellana, Guadalupe Llori, del movimiento Pachakutik, con prisión de nueve meses por sabotaje y terrorismo; así como la prisión y enjuiciamiento de Rosana Palacios, una líder de la UNE de Cotopaxi, por su participación en una protesta el 10 de marzo de 2009.

Otro hecho significativo fue la represión al pueblo shuar. En el año 2009 se frenaron unas manifestaciones realizadas en Macas, en las que murió el profesor shuar Bosco Wisuma. Las protestas se realizaban por

---

<sup>14</sup> “Según los ministerios del Interior y de Seguridad, la reducción ha llegado a niveles plausibles, pasando de 18,88 (2008) [...] para llegar a 8,30 (2014) por 100 000 habitantes (Ministerio Coordinador de Seguridad, Estadísticas CEASI, 2014, 48 citado por Paladines 2016, 171).

la aprobación de la Ley de Minería (AN 2009b) y en rechazo al proyecto de Ley de Aguas. En esa ocasión se acusó de terrorismo y sabotaje al presidente de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), José Acacho, por haber participado en transmisiones de radio Arutam. Inclusive se le acusó injustamente del asesinato del líder Bosco Wisuma. Los indígenas fueron objeto de operativos policiales en Nabón y Otavalo y varios dirigentes sociales fueron acusados de terrorismo y sabotaje.

Las fuerzas del orden se ocuparon de hostigar a los manifestantes de la “Marcha por el agua y contra la minería” que se realizó durante 15 días desde Zamora hasta Quito, en marzo de 2012 (Ortiz 2016). Es significativo que el gobierno, por una parte, convocara a una contramarcha, un tipo de repertorio que se repetirá en los siguientes años para disputar espacios públicos y, por otra, realizara un operativo policial para crear barreras de contención en los 700 km de la carretera Panamericana y en el ingreso a las ciudades. Si bien el gobierno no impulsó una táctica de confrontación violenta, sí aprovechó los inmensos recursos que tenía para articular operativos destinados a contener las manifestaciones de protesta. Esto explica que los opositores se mantuvieran a la defensiva, realizando acciones puntuales o marchas pacíficas, sin desarrollar levantamientos o huelgas de carácter político, como en el período neoliberal.

En cuanto a la intervención en torno a los conflictos, es relevante que durante la década se dieran, a la par, el aumento de la presencia de la Policía y la judicialización de la protesta, al tiempo que el Ejecutivo ganaba presencia en términos de mediación y negociación de los conflictos. Los datos señalados en el gráfico 3.3 demuestran que las dos funciones del Estado intervinieron de manera creciente para contener, reprimir y, en muchos casos, mediar la protesta.

Gráfico 3.3. Conflicto en Ecuador (2007-2017)



Fuente: CAAP (2019).

El Estado asumió una estrategia de gobernabilidad positiva, mediante la negociación y la mediación de conflictos, pero también una estrategia de gobernabilidad negativa, con la judicialización, la represión y el despliegue de la fuerza en el espacio público. En todo ello intervino una troika compuesta por los ministerios de la Política y del Interior, la Policía y la inteligencia y el aparato judicial.

Durante la primera fase del gobierno de Correa, llama la atención la existencia de 14 casos de judicialización de la protesta, con 144 líderes sociales enjuiciados, especialmente campesinos e indígenas de poblaciones afectadas por la minería. Luego del 30S hubo 29 hechos de judicialización de la protesta, con 10 eventos vinculados al sector de educación. Los actores señalados son mayormente indígenas, campesinos, estudiantes y maestros. En cuanto al tipo de delitos es significativa la acusación por sabotaje y terrorismo (25 %, aproximadamente).

## Políticas de consenso y discurso gubernamental

Junto a las políticas redistributivas, de descorporativización y de coerción, hay otra dimensión del régimen: el consenso, lo que implica dilucidar las capacidades mediáticas y de negociación del gobierno. Esta dimensión es clave para caracterizar el régimen de la Revolución Ciudadana, que se distinguió por una ofensiva política y de comunicación novedosa, aparte de su capacidad para distribuir recursos. El consenso no es unilateral, implica examinar tanto el discurso del gobierno como su contrapartida, en este caso, la respuesta del magisterio.

La hipótesis que orienta esta sección es que hay acuerdos que expresan un consenso entre los maestros de la Red y la Revolución Ciudadana. Estos dos actores comparten una visión crítica del pasado de la educación y de las condiciones de injusticia producto del neoliberalismo. Igualmente, concuerdan en la visión de un nuevo maestro que recupera la dignidad de su estatus, al tiempo que sus condiciones de vida mejoran. Todo ello, en un formato que responde a los afanes meritocráticos e individualistas de la política educativa de la Revolución Ciudadana. La ofensiva ideológica del gobierno incidió en la visión de

los maestros, en términos de sus demandas tanto económicas como de reconocimiento, en un acuerdo que implicó un distanciamiento neto de sus comunes adversarios.

### Régimen, consenso y discurso

El concepto de régimen integra la dimensión del compromiso o consenso. Esto implica la capacidad de las élites gobernantes para generar un discurso en un proceso de negociación con los actores sociales y políticos en el ámbito subjetivo: ideas, demandas, proyectos de país, identidades. En este libro se asume una definición amplia de discurso, pues no solo se integran los elementos lingüísticos propiamente dichos, sino también gestos simbólicos y la política pública del régimen, que tienen impacto en la población. El autor Retamozo (2013, 145) señala, recurriendo a Laclau, “que el discurso no debe restringirse a lo hablado o escrito. Existen otras prácticas que producen sentido, como los gestos políticos y las políticas públicas, que operan simultáneamente, y solo pueden distinguirse como niveles analíticos”.

En términos de discursos, se debe examinar las capacidades que tienen las élites y los Estados para desplegarlos. Como señala Manin (2006, 285), “el Estado puede tener, en términos de construcción de imagen y de legitimidad, un rol más amplio, dado que cuenta con más recursos y tiene una proyección hegemónica”. Medios de comunicación, tecnologías, expertos, encuestas de opinión y piezas publicitarias forman parte del abanico de recursos que integran las estrategias de comunicación de los Estados para construir su imagen. Para Manin (267), el entramado de comunicación tiene un papel que no solo es mediático sino de representación política. Para el autor, hay una transformación del sistema de representación, desde uno de partidos a uno centrado en la individualidad del candidato, que se construye con una “imagen” autónoma. Las personas parecen votar de modo distinto, de una elección a otra, dependiendo del personaje particular que compita por el voto. Los votantes tienden, cada vez más, a elegir a una persona en vez de un partido o programa.

Otros cambios del sistema de representación tienen que ver con una renovación del personal político: investigadores de opinión, medios de

comunicación, productores de discurso reemplazan a los antiguos organizadores de los partidos. También se renueva la relación líder-electorado, se vuelve directa, pasa menos por la estructura de los partidos y los representados se convierten en una audiencia que asiste a un espectáculo (Manin 2006, 276). Asimismo, cambian los mecanismos de captación de opinión: las encuestas detectan los problemas que percibe la población y dan insumos para construir un discurso *ad hoc* –sin pasar por los militantes y el programa del partido– (270). El conflicto con la oposición, característico de los discursos políticos, se mantiene y, por lo general, está presente en el discurso del líder que tiene la capacidad de identificar a su adversario. Los gestos políticos tienen incidencia en esa polarización y en la construcción de subjetividades políticas. Los movimientos políticos utilizan gestos, signos y personajes que son parte de la memoria de los pueblos y dramatizan situaciones de conflicto para conmover al electorado.

Junto a los discursos y los gestos, las políticas públicas también impactan en el imaginario de la población. Estas políticas se desprenden del Estado en la medida en que este tiene el monopolio normativo, el diseño de las instituciones, la ejecución de programas y servicios públicos. Las políticas inciden en las condiciones de vida materiales de la población, pero al mismo tiempo son un mecanismo de creación y producción de sentido. “La importancia de las políticas radica en que pueden transformar posiciones estructurales y trastocar las condiciones materiales de recepción del discurso” (Retamozo 2013, 149). El discurso de las fuerzas políticas y del Estado combina diversas lógicas para lograr hegemonía. Ya Perry Anderson (1981) planteaba que la democracia y las elecciones constituyen el fundamento de la hegemonía en los Estados modernos. Los movimientos políticos, especialmente reformistas y populistas, logran hegemonía mediante proyectos nacionales populares, con rasgos nacionalistas y redistributivos.<sup>15</sup> Por su parte, los movimientos sociales tienen lógicas que tercian o entran en conflicto con las lógicas de los partidos (Retamozo 2013).

---

<sup>15</sup> El término *populista* se utiliza como una noción operativa, que está presente en la literatura sobre el progresismo. Sin embargo, aquí se ha preferido utilizar el concepto *nacional popular*.

## Políticas de consenso del gobierno

Desde el inicio de su primera campaña electoral, en 2006, AP desplegó una estrategia mediática en varios medios de comunicación: la televisión, una cadena de radios e internet. La campaña se centró en una figura emergente del escenario político, Rafael Correa, quien aparecía como “estrella de rock” (Conaghan 2011, 227). Catherine Conaghan (2011) llama a esa articulación de elementos de comunicación política “campaña permanente”. Esta implica superar el evento para proyectarse en el tiempo, promoviendo el liderazgo del presidente y la acción de gobierno al combinar “el papel de los consultores, la definición de estrategias vía investigación y las tecnologías de comunicación sumadas a técnicas de *marketing*, industria de sondeos de opinión, publicación y difusión en medios” (Isch 2010, 28).

La sabatina fue el programa estandarte que plasmó esa campaña: personificaba la presencia del Estado en el territorio y legitimaba al candidato-presidente en emisiones semanales desde varias ciudades, cantones y pueblos del país. Era un programa televisivo y radial, al tiempo que un espectáculo presencial, donde el presidente ocupaba el centro de la tarima y monopolizaba el discurso, con intervenciones eventuales de autoridades, en un amplio local rodeado de stands de la Feria Socio País; al evento asistían miles de habitantes de cada localidad. Previamente al programa matinal se realizaba la inauguración de obras, al tiempo que gabinetes con autoridades y líderes locales, para dar seguimiento a demandas y acuerdos. Durante la sabatina, el presidente hacía una rendición de cuentas semanal, introducía varias secciones sobre temas de coyuntura y política pública, aparte de promover las obras públicas realizadas y atacar a sus adversarios.

El presidente protagonizó 523 sabatinas, a las que se suman cadenas de televisión, *spots* publicitarios, *jingles*, vallas y el logo país, lo que revela el manejo de una variada y sofisticada estrategia comunicativa que tuvo amplio impacto y que se mantendría durante la década bajo la conducción de Vinicio Alvarado. Esta estrategia estuvo sustentada en el fortalecimiento de los medios públicos y el control de varias estaciones de radio y televisión, que pasaron al control del Estado después de haber pertenecido a los banqueros responsables del feriado

bancario.<sup>16</sup> Esto permitió al gobierno contar con un *pool* de medios y disputar en la arena mediática con los privados. Así se consolidó una base material que contaba, además, con una red privada de agencias de publicidad y encuestadoras que trabajaban para el Estado, en un momento en que se disfrutaba de grandes recursos presupuestarios para la publicidad estatal. A esto hay que agregar tres aspectos importantes: la articulación de un comando de expertos que manejaba encuestas y asesoría política, que se convirtió en el “tanque de pensamiento” de la estrategia mediática y la política; la capacidad del Estado de promover y controlar la infraestructura tecnológica en un momento en que la comunicación digital se expandió como nunca antes en el país, paralelamente al crecimiento del mercado de consumo; lo que permitió ampliar la influencia de los medios y las redes sociales en la población.<sup>17</sup>

Por otro lado, se produjo el fortalecimiento del Estado en la comunicación en términos normativos e institucionales. Esto se enmarcó en la Constitución y, posteriormente, en la Ley Orgánica de Comunicación (2013), que crearon varias instituciones dirigidas a regular los medios, como el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Superintendencia de Comunicación (Supercom). La norma aprobada le permitió a la autoridad establecer parámetros para la comunicación como “servicio público”, regulando y sancionando a los comunicadores que irrespetaran las normas oficiales. Esto se dio en medio de una batalla con los medios, que tuvo hitos como la distribución de frecuencias, disputas con los periodistas que llegaron a los tribunales, la imposición de mecanismos de control a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), el cobro del impuesto al valor agregado (IVA) para la importación de papel o la eliminación de pautaje publicitario a los medios privados (Isch 2012, 68).

---

<sup>16</sup> Los tres canales de televisión nacionales: Gamavisión, TC Televisión y Cablenoticias; el canal de televisión de pago TV Cable; las revistas *La Onda* (para jóvenes) y *El Agro*; y las radioemisoras Carrusel y Super K se encuentran bajo el control del Estado desde el 8 de julio de 2008, situación que se modificaría en 2021 con el gobierno de Moreno (Gehrke et al. 2016).

<sup>17</sup> En 2016, el 87 % de la población ecuatoriana accedía a televisión, el 30 % a televisión pagada, un 90 % a radio y el 50 % tenía acceso a internet (Gehrke et al. 2016).

## *La disputa hegemónica*

A partir de la base material, comunicativa e institucional descrita, el gobierno emprendió una disputa por la hegemonía. Los contenidos de su estrategia surgieron de los discursos de las redes y colectivos que habían luchado contra el neoliberalismo: las demandas de los derechos sociales, el discurso étnico que había permeado la Constitución del 98 –y que se profundizó en torno a la plurinacionalidad, los derechos colectivos y el *sumak kawsay* en la Constitución de 2008–, la economía popular solidaria, las definiciones ambientalistas de los actores que lucharon contra la explotación petrolera desde 1990 –y que desde los 2000 luchaban contra la exploración minera–, las demandas nacionalistas contra las trasnacionales como la OXY, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Base de Manta, la necesidad de retomar la patria destruida por el feriado bancario, así como la nostalgia de la patria perdida luego de la diáspora del millón de migrantes que salieron desde el año 2000. Estos contenidos configuraron la base sobre la cual se constituyó el discurso de la Revolución Ciudadana, de su plataforma electoral, de la Constitución, de los planes de desarrollo y de los discursos de sus líderes.

Todo ello se articuló en torno a cuatro ejes fundamentales: la oposición a las élites y al neoliberalismo, el desarrollo, el giro nacionalista para “recuperar” y “construir patria”, y los elementos de justicia social. López Milán (2016, 313) afirma que el contenido del discurso de Correa tiene como eje vertebrador la crítica al modelo neoliberal, frente al cual planteó “la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional (Doc. 11, 2008)”. La propuesta de ampliación estatal se oponía a la ausencia de Estado promovida por el neoliberalismo. Según Rafael Correa:

primero los pobres, primero los que siempre estuvieron olvidados, primero los últimos, por el bien de la patria, de todas y todos, por un Ecuador compartido y repartido, en donde la presencia soberana del Estado alcance todos los rincones de la patria, todas las provincias (López Milán 2016, 315-318).

El Estado que se prometía tiene varias características: es soberano, es unitario, no debe sustituir al mercado, debe contar con planificación a largo plazo, con un Ejecutivo fuerte sustentado no en la separación sino en la coordinación de las diversas funciones del Estado (López Milán 2016). El Estado tiene al ser humano como centro y tiene como principio la justicia. “Un país donde no se aplica la justicia, sencillamente no está viviendo un Estado de derecho (Doc. 24, 2008)” (Correa citado por López Milán 2016, 315-318). Este mensaje tendría un contenido de igualdad, equidad y derechos, con un enfoque universalista y de democracia social, donde el tema de la educación estaría destacado. Es necesario contar con un Estado fuerte para aplicar la justicia y privilegiar la inversión pública en el desarrollo de la política social.

No es que no había recursos, no había voluntad política, había exceso de entreguismo, exceso de intereses particulares, en el 2005 pude eliminar ese malhadado fondo llamado Feirep... Podemos enviar ese petróleo, esos recursos a sus legítimos dueños, al pueblo ecuatoriano, en forma de escuelas, hospitales, de carreteros, de hidroeléctricas, de refinerías (Doc. 16, 2008) (Correa citado por López Milán 2016, 324).

El Estado propuesto por Correa tiene como objetivo alcanzar el bien común, la construcción de un nuevo modelo de vida, alternativo al modelo consumista del capitalismo. “En Ecuador se puede iniciar un gran movimiento que transmita al mundo un modelo de vida alternativo al del consumismo globalizado... y hagamos realidad el sueño del buen vivir (Doc.35, 2013)” (Correa citado por López Milán 2016, 324). Pero la consecución del buen vivir implica el desarrollo de una política pública planificada a largo plazo, orientada a la inclusión a través de la redistribución de la riqueza. Para Correa, un eje central de esta política es la educación pública.

Si hay una sociedad que como valor fundamental tiene que todos deben acceder a la educación y por eso la educación debe ser pública, seguramente va a tener un Estado de mayor tamaño que una sociedad que crea que la educación debe ser privada y solo podrán acceder a ella los que tengan para pagar esa educación (Doc. 2, 2008) (Correa citado por López Milán 2016, 314).

Para el mandatario, la educación es, además, el fundamento del cambio de la matriz productiva y del paso a un nuevo modelo de desarrollo, hacia una sociedad del conocimiento.

### *Relación directa líder-pueblo*

Otro elemento clave es la personalización de la política, pues Rafael Correa estableció un vínculo directo entre el gobernante y los ciudadanos. “El discurso presidencial asume, por un lado, la representación de la ciudadanía, o de la parte de ella que corresponde al pueblo, y al intentar totalizar al conjunto de las voces subalternas, enfatizando la dimensión política de la comunicación” (Cervino, Maluf y Ramos 2016, 44). Según los mismos autores, Correa no solo es un líder político, juega también un rol de intelectual y de educador que genera nuevas concepciones del mundo, apuntando a la constitución de una nueva hegemonía.

El discurso presidencial intenta explicar una y otra vez causas y razones, motivaciones e intenciones de las decisiones del gobierno. Esto implica la producción de un discurso que asume características pedagógicas. “¿Cuándo vamos a aprender los ecuatorianos a revisar, a leer, a informarnos, a debatir adecuadamente cada uno de los temas, si no tenemos la oportunidad de hacerlo nunca?... comprometámonos todos, gobierno y oposición, a capacitar, a orientar, a direccionar, a proponer, a sugerir que se lea, que se investigue, que se averigüe, que se debata adecuadamente cada uno de los puntos propuestos, para que sea el ciudadano el que tome la decisión (Enlace Ciudadano 214, 26 de marzo de 2011) (Cervino, Maluf y Ramos 2016, 44).

Esta relación líder-pueblo se afirmará durante la década. La culminación de la Asamblea Constituyente, los triunfos electorales, la confirmación del presidencialismo, el rol del Ejecutivo y el inmenso peso del Estado, así como el despliegue de la política pública, catapultaron la presencia de Correa en la cumbre del bloque político progresista y le llevaron a asumir la representación del proceso de la Revolución Ciudadana. Pero también, el liderazgo de Correa y su relación directa con la población se debieron a que AP no lograba construirse como

partido político. Entre otras razones, esto sucedió por el breve lapso que se produjo entre su formación y su acceso al poder y porque sus miembros ocuparon puestos de comando del Estado antes de construir un movimiento político consistente. A lo sumo se configuró un frente electoral que tendría resultados exitosos durante la década (Ortiz 2018).

Los contenidos y los gestos del discurso tendían a la polarización con los adversarios, al tiempo que se afirmaba la identidad del pueblo. Al inicio sería la disputa con el candidato Álvaro Noboa, luego se amplió a toda la clase política tradicional, a los medios masivos y a los bancos. Se trata de un proceso que le permitió a AP afirmar los valores de los ciudadanos, cohesionar al pueblo que le seguía y atribuir a la partidocracia, la bancocracia y los medios los males del pasado, que atenazaban en el atraso a los ecuatorianos. Las élites mencionadas no tenían legitimidad, en la medida en que no tenían el respaldo del voto popular. Pero tampoco tenían legitimidad las organizaciones sociales que pretendían gobernar.

¿Dónde está la legitimidad democrática de ciertas supuestas “organizaciones sociales” cuyos representantes pretenden hacer política pública, imponer agendas que no han sido legitimadas en las urnas, afectando al Estado, que es el instrumento de la acción colectiva, satanizando a la política, el mecanismo que permite a los seres humanos tomar decisiones racionales, en función del bien común? (Doc. 44, 2013) (Correa citado por López Milán 2016, 330).

Para Correa, la acción colectiva contenciosa podía ser legítima contra el neoliberalismo, pero no contra el gobierno de la Revolución Ciudadana, que había sido legitimado en las urnas.

No es con piedras, palos, violencia, supuestas resistencias que los grupos perdedores en las urnas nos van a imponer su agenda política. Siempre queda el recurso de declararse “dirigente social”, de invocar el “derecho a la resistencia” y tratar de imponer su agenda política, así esta haya sido totalmente derrotada en las urnas. Ser demócratas a conveniencia, como manifestaba el 24 de mayo (Doc. 42, 2013) (Correa citado por López Milán 2016, 354).

La acción colectiva, las huelgas y los paros estaban en el pasado, ya no tenían razón de ser, y también habían perdido el norte, pues estaban atentando contra el bien común.

Todos, en esta democracia, tienen derecho a resistir y protestar. Aquello lo garantiza la Constitución por nosotros mismos impulsada. Pero, ¿a quién se le puede ocurrir que esa resistencia y protesta puede ir contra el bien común, contra expresas disposiciones de ley, utilizando la violencia, atentando contra el derecho de los demás? (Doc. 6, 2009) (Correa citado por López Milán 2016, 354).

Correa minimizó la protesta, expresión de grupos minoritarios sin apoyo popular, manipulados por agentes extranjeros.

Han organizado marchas que hasta ahora son un estruendoso fracaso. La afirmación de que la protesta social contra el gobierno es el producto de la intervención de agentes externos, las burocracias internacionales... De hecho, gracias a la riqueza de Noruega muchas ONG de ese país pueden venir acá a financiar las protestas antimineras y antipetroleras (Doc. 15, 77, 46, 2011) (Correa citado por López Milán 2016, 354).

Además, la protesta tiene por objetivo desestabilizar la democracia, y por eso el gobierno está en la obligación de combatirla.

Qué fracaso que han tenido los conspiradores, los odiadores, los sufridores, los retardatarios, los que quieren inmovilizar al país, los defensores del *statu quo* el día de hoy, cuando convocaron a marchas con el propósito de desestabilizar, de degastar al menos al gobierno y catapultarse para las próximas elecciones. Hemos actuado con mano firme frente a los paros y las medidas de hecho, siempre en estricto apego a la ley. Es necesario desterrar la anarquía del país, que tanto daño nos ha hecho (Doc. 4, 2008) (Correa citado por López Milán 2016, 354).

### *Estrategia electoral y políticas públicas*

La disputa hegemónica tendría como su principal arena las elecciones. AP imprimió al proceso político ecuatoriano un ritmo vertiginoso mediante 10 eventos electorales y plebiscitarios que partieron las aguas a

favor o en contra, obligando al electorado a tomar posición. Las elecciones, según Perry Anderson (1981), son el principal recurso de legitimación del Estado porque fundamentan la igualdad ciudadana. Por otra parte, el régimen desarrolló políticas de universalización de los servicios públicos. Se trató de un gobierno con un claro enfoque redistributivo que legitimó al Estado, buscó el bien común y tuvo un claro impacto en la credibilidad del proyecto de la Revolución Ciudadana.

El discurso de este movimiento, en la primera fase (2007-2009), tuvo pilares como la Constituyente, la inclusión y la conformación de Rafael Correa como líder, mientras que en la segunda fase se utilizó un abanico de recursos de comunicación y el despliegue de las políticas públicas. Este proceso fue perdiendo fuerza en la tercera fase, por la crisis económica y el agotamiento de las banderas que habían movilizado el imaginario de la población, a la vez que la derecha ganaba audiencia con sus banderas de “libertades democráticas”, contra el “autoritarismo” y el discurso “contra la corrupción”. Así, se produjo una inflexión hegemónica que se evidenció en la victoria electoral de la derecha en 20 ciudades en 2014 y en el distanciamiento de sectores medios por los proyectos de Ley de Herencia y de Plusvalía.<sup>18</sup>

## Conclusiones

El gobierno de la Revolución Ciudadana estableció un nuevo régimen de relación socioestatal que se caracterizó por sus fuertes capacidades materiales, su fortalecimiento normativo e institucional y su elevada capacidad mediática sustentada en propuestas que se habían acumulado en el período neoliberal. No obstante, hubo una tendencia a la baja de sus capacidades debido a la crisis que afectó al modelo de acumulación y sus recursos, así como a la disputa hegemónica con la derecha. A esto se suma un creciente proceso de control social y judicialización que contuvo la organización. En esta década se advirtieron dos tendencias: una de democratización, que partió de la sociedad, y

---

<sup>18</sup> Hace falta una investigación sobre la inflexión hegemónica del proyecto de la Revolución Ciudadana, especialmente sobre las nuevas sensibilidades de las capas medias, la influencia creciente de las redes sociales y el sentido de la pequeña propiedad que existe entre la población.

otra de desdemocratización, debida a la estatización de la Revolución Ciudadana, que estableció una relación jerárquica con la ciudadanía.

El fortalecimiento del Estado, a su vez, tuvo varias dimensiones: se configuró como un amplio dispositivo, presente en el territorio y con conexiones con el conjunto de la población, que debía vincularse con aquel para actuar, plantear demandas y obtener beneficios. La presencia estatal tiende a erosionar las mediaciones organizativas, privilegiando las relaciones electorales, mediáticas y de servicios públicos, con una relación directa con la población, con servicios que individualizan al ciudadano y le convierten en usuario, sufragante, espectador y cliente. Así, el Estado modeló la arena del conflicto, con un gran despliegue de legislación, planificación, unidades burocráticas, infraestructura y servicios públicos; es decir, se volvió una contraparte relativamente sólida para los actores que estaban acostumbrados a un liderazgo débil y poroso. De esta manera, el Estado intervino activamente en los conflictos sociales, con su rol de “árbitro” y “policía”, al mismo tiempo que legitimaba su intervención con una amplia maquinaria mediática.

En la expresión de este fortalecimiento estatal se privilegió el ámbito de la educación, tanto por su presencia territorial, por su papel en la legitimación del proyecto progresista, como por su capacidad de responder a una demanda sentida por toda la población. La educación es, además, el emblema del buen vivir o *sumak kawsay*, en la medida en que el Estado se legitima como “educador” de los ciudadanos. En la década estudiada, la política educativa se caracterizó por la combinación de dos enfoques: uno orientado a la redistribución de la riqueza y la igualdad de derechos, y otro dirigido a la construcción de sujetos individuales, con una visión meritocrática. Las dos orientaciones dieron lugar al fortalecimiento de la educación fiscal, con una pirámide ancha en la base, por la ampliación del acceso de los alumnos, y estrecha en el vértice, debido a la visión competitiva y meritocrática. Además, se trató de un proyecto universalista y homogeneizador que no reconoce la diversidad, con el argumento de que la igualdad es para todos.

La política educativa está soportada por varios rieles. Institucionalmente, está articulada mediante la desconcentración y el despliegue de los servicios educativos en el territorio, reforma que, por sus dimensiones nacionales, requiere el esfuerzo y la participación de los maestros

para ejecutarse. Otro riel tiene que ver con el enfoque de inclusión y de justicia social, principio que se ejecuta mediante la ampliación de la inversión social, la planta de profesores y los edificios escolares, así como de las facilidades de acceso, mediante la gratuidad de la enseñanza, la entrega de textos y la alimentación escolar.

Un tercer eje es la modernización de la educación mediante la unificación curricular, los estándares y la evaluación, aparte del Bachillerato Internacional, las becas y las pruebas, reforma que orienta todo el sistema educativo hacia la universidad y la competencia por títulos académicos, y donde se plasma la visión meritocrática del Estado. Este busca crear 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. Estos lineamientos se complementan con una cuarta reforma que tiene que ver con lo laboral, orientada a mejorar los salarios, modificar el escalafón, eliminar los beneficios corporativos, fortalecer la capacitación y la evaluación. Estas medidas requieren un modelo de gestión donde debe eliminarse toda intervención corporativa que trabe la dinámica del cambio.

El gobierno no tuvo una política coherente ante la organización social, pero sí uso estrategias que fueron variando, siempre condicionadas al alineamiento de los sectores organizados con el oficialismo. El Estado incidió en la formación de redes sociales, territoriales y étnicas con el fin de disputar el espacio público y fortalecer electoralmente a AP. Esta política de las “contramarchas” se estrenó en 2012, ante la movilización de los sectores indígenas y populares por el agua y contra la minería. Pero este lineamiento no fue consistente, en parte porque no contaba con un respaldo político del liderazgo del proceso, de manera que en la tercera fase fue impulsado por funcionarios en áreas específicas, como el Mineduc, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) o el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Lo que sí se impuso fue la política de control a la sociedad civil, a fin de ajustarla a un patrón de requisitos y procedimientos para su existencia jurídica a través del Sistema Unificado de Registro (Decreto 016, PR 2013a). De manera sistemática, también se aplicó la descorporativización, lo que erosionó las formas de intermediación corporativa que habían persistido durante el siglo XX. Esta política se concretó a través

de más de 40 leyes que desarticularon la representación colectiva en los consejos de política pública, en los comités de gestión de ascensos, reclutamiento y conflictos, o en la Dineib del Mineduc. Estos cambios se combinaron con una política de contención de la protesta, la judicialización y la persecución selectiva a líderes sociales que se desplegaron luego del 30S, cuando se asumió la orientación contra el delito y el terrorismo. En este caso, la conducción estuvo en manos de los ministerios del Interior, de la Política y en la función judicial, empleando a las unidades de inteligencia, la Policía y los jueces.

Una cuarta política se ejecutó en el ámbito del consenso, con una estrategia mediática que influyó en el conjunto de la población, a través de un discurso antineoliberal, nacionalista e inclusivo, antagónico a las élites que habían gobernado el país. El Estado desplegó una ofensiva ideológica que se enlazó con el desprestigio del sistema educativo entre la población a comienzos de siglo: criticó el pasado y propuso un nuevo maestro y el mejoramiento de la educación. Se trató de un gran acuerdo con los docentes que implicó distanciarse de los responsables del deterioro de la educación: la UNE y el neoliberalismo.

A lo largo de la década en cuestión, el epicentro de los que tomaban las decisiones fue cambiando. En educación, hubo una combinación de equipos orientados hacia la agenda del Banco Mundial y a la desarrollista —con base en la Senplades—. La persona que se destacó como impulsora, durante ocho años, de la primera agenda fue la ministra Gloria Vidal, que luego entregó la posta al ministro Espinosa, vinculado al grupo desarrollista de la Senplades. Este equipo había gravitado desde el inicio en el ámbito educativo, a través de la planificación, la decisión sobre la inversión, la conducción de la política de desconcentración y el diseño del proceso de descorporativización.

En el plano de la participación y la organización social se destaca el rol en la cartera política de la ministra Soliz, quien, con su equipo, fue responsables de la formación de redes. Posteriormente, el tándem Serrano-Jalkh, el uno responsable de Interior y Policía, y el otro de la función judicial, acentuó el giro punitivo del gobierno ante la movilización social.

Luego de la fase Constituyente, el Ejecutivo ganó protagonismo. Fue entonces cuando el presidente asumió el liderazgo indiscutido del

proceso, mientras se incrementaba el poder de su círculo cercano, integrado por Vinicio Alvarado, que condujo la poderosa maquinaria mediática y luego la administración pública, y Alexis Mera, abogado de confianza del presidente, responsable del entramado legal y los parámetros de la legislación. Este círculo terminó erigiéndose en la cúpula del poder, desplazando a los funcionarios de la Senplades y a los cuadros de izquierda del gobierno, que se replegaron a ciertos ministerios, como el de Educación.

En términos de relaciones de fuerza, los actores colectivos asumieron diversos comportamientos, resistiendo o adaptándose a las políticas estatales. Los actores que –luego de 25 años de descalabro neoliberal– aspiraban a un crecimiento del Estado, a la provisión de servicios públicos y a la nacionalización de los recursos naturales, se adaptaron, se beneficiaron y se identificaron con el proyecto. Hubo actores colectivos que apoyaron la nacionalización de las empresas estratégicas y muchos más se alinearon con la labor en educación, salud y programas sociales. Así, se formó una corriente mayoritaria que respaldaba la plataforma nacionalista, de inclusión y ampliación de los derechos que se organizó en torno al Estado y al liderazgo de Correa. Pero también hubo actores que, si bien apoyaron inicialmente el proceso, pronto se distanciaron. Entre estos está la UNE, que perdió ventajas corporativas con la modernización del Estado. También están los sectores indígenas que fueron desplazados de la Dineib o que, junto con pobladores y campesinos de ciertas localidades, se vieron afectados por la intervención del Estado y las empresas mineras y petroleras.

## Capítulo 4

# La Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa

Luego de revisar los aspectos clave del contexto: el régimen, sus políticas y la EOP, en este capítulo se examinará la Red de Maestros como movimiento social. La cuestión que orienta este capítulo tiene que ver con su carácter, es decir, si se constituye como movimiento social, como una red de política pública o como corriente política en el seno del magisterio. Se examinarán ciertos rasgos significativos de su origen, composición, estructura e identidad, teniendo en cuenta que se trata de una asociación en construcción, que apareció en la última fase de la Revolución Ciudadana, pero obtuvo sus estatutos recién en 2015. Para el análisis se usa un enfoque relacional de los movimientos sociales, es decir, un sujeto que se conforma desde espacios de socialización en los que se facilita su conexión, que asume demandas y una organización, centralizada o descentralizada, que realiza acciones y establece relaciones con el régimen.

Este capítulo integra una sección inicial dedicada a la UNE, tomando en cuenta que es la rival de la Red de Maestros y que fue objeto de las políticas de descorporativización del gobierno de la Revolución Ciudadana. Luego se analiza los antecedentes de la Red de Maestros, su historia, sus demandas, sus repertorios y estructura, para finalizar con una caracterización de esta Red.

## La UNE: el agotamiento de una relación corporativa

La creación de la UNE tiene como antecedentes la formación de asociaciones de maestros en el marco de la Revolución Liberal y el levantamiento democrático conocido como “La Gloriosa”, en 1944. Son varias las décadas en las que influyó el pensamiento socialista y los maestros formaban parte de una élite ilustrada de una incipiente clase media. Con el *boom* petrolero de la época del Gobierno Revolucionario y Nacionalista de las Fuerzas Armadas, en los años 70 del siglo anterior, se dio una creciente inversión social que amplió el establecimiento de escuelas en todo el país y masificó el número de maestros, según señaló Maritza Balderrama, experta educativa y exprofesora universitaria, durante entrevistas ofrecidas en 2018.

En dicha década nacionalista surgió Vanguardia, un frente de activistas que intermedió entre el magisterio y el Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE). Los integrantes de este frente venían de un intenso proceso de formación ideológica y contaban con un núcleo importante de activistas profesionales. La UNE se autofinanciaba 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” (Ruiz, Lama y Suárez 2012, 12). Vanguardia fue un grupo dinámico que logró influir en los diversos organismos locales de la Unión y tomar la conducción del gremio.

La UNE tenía una estructura jerárquica conformada por diversos organismos. Se sustentaba en cuerpos provinciales y cantonales que se correspondían con la estructura institucional del entonces llamado MEC; se reunían periódicamente en asambleas y tenía núcleos de base en los establecimientos educativos más grandes y emblemáticos. Todo ello se juntaba en el Congreso Nacional, que se reunía cada tres años, y en el Comité Ejecutivo. Si bien los estatutos definen a la UNE como un gremio democrático, hay voces críticas sobre su vida interna. El dirigente Luis Altuna, militante del Frente de Trabajadores de la Educación, corriente sindical que participa actualmente dentro de la UNE, pero que

en algún momento quiso tramitar su reconocimiento como sindicato alterno, apunta:

Hemos intentado por todos los medios democratizar la UNE. Nuestra tesis es que se debería representar a las minorías dentro del Comité Ejecutivo Nacional. Sin embargo, a pesar de que los mismos estatutos señalan esto, a pesar de las reformas, no se ha hecho nada para que las minorías podamos estar representados dentro del Comité. Por ello buscamos nuestro reconocimiento como sindicato (entrevista a Luis Altuna citada por Ruiz, Lama y Suárez 2012, 34).

A comienzos de los años 90, la UNE tomó la iniciativa y logró que se aprobara la Ley de Carrera Docente en el Congreso Nacional en 1990, con la que se obtuvo el reconocimiento de la representación de los maestros en la Comisión de Excelencia (ingresos y ascensos) y la de Defensa Profesional (arbitraje de conflictos), junto con conquistas de carácter económico. Esto legitimó a la UNE como única representante del magisterio, a través de un esquema “intensamente corporativo” (Posso 2014, 80). Una de sus más importantes conquistas sería la formación del Fondo de Cesantía del Magisterio, en 1991, con el fin de canalizar el ahorro y prever fondos para la cesantía de los docentes. Según el estudio de Ruiz, Lama y Suárez (2012, 28), en este período (1992-1997)

la UNE registra una curva ascendente de acción colectiva, motivada, sin duda, por el impacto que alcanzaron las políticas de ajuste en el deterioro de las condiciones de vida de los docentes ecuatorianos y en general de las capas medias de la población. No es extraño, por tanto, que las acciones desplegadas por la UNE durante el período en estudio se hayan concentrado profusamente en las reivindicaciones salariales como mecanismo defensivo frente a la política predatoria del ingreso que caracteriza al neoliberalismo.

El gobierno de Sixto Durán (1992-1996) dio un giro hacia una política social marcada por la focalización, en el marco del ajuste fiscal. Con ello se produjo un decrecimiento de la matrícula y la cobertura educativa, se implementaron los proyectos de redes educativas matrices a nivel urbano y rural, financiados con créditos de la banca trasnacional,

y se intentó descentralizar y municipalizar la educación. Se trató de una modernización de ciertos segmentos de la educación, en medio de la precarización del conjunto del sistema. Aparte de la puja salarial, este período se define por la oposición a los proyectos de privatización. En este sentido, la UNE logró conquistas modestas que le servían cada vez menos para legitimarse. Los beneficios distaban de las aspiraciones de un magisterio de clase media afectado por la precarización salarial y laboral.

En los años 1997-2003 hubo un ascenso de la movilización, en medio de la crisis del sistema político, combinándose luchas gremiales con la lucha política (Sánchez Parga 2010). La UNE extremó las huelgas y la lucha reivindicativa en un país donde los partidos perdían credibilidad y los gobiernos caían. Mientras tanto, el sistema educativo público se desprestigiaba ante la población. Los padres de familia perdieron la confianza en la educación y en los maestros, pues incluso debían poner cuotas para obtener plazas para sus hijos, hacer colectas para mantener a los profesores y gestionar la rehabilitación de las escuelas.

A fin de retomar un rumbo para la educación, el MEC convocó a las “Consultas Ecuador siglo XXI”, en las que se trataron temas como el financiamiento, la cobertura, la calidad, los recursos humanos, la descentralización y la participación. La UNE asumió un papel propositivo, participó en las consultas y en la formulación y aprobación, mediante consulta popular, del Plan Decenal 2006-2015 (Luna 2014). Para el lapso 2003-2005, hubo un declive de la lucha del magisterio.

Baja la movilización social debido a varios factores: aumento salarial, discrepancias entre UNE/MPD con actores indígenas y la Coordinadora de Movimiento Sociales, resistencia a los forajidos y su intento de deponer a Gutiérrez. De hecho, se acusa al MPD de aliarse en el parlamento con Gutiérrez, con el fin de destituir a la Corte Suprema de Justicia. Hay relación de tensiones y negociación con la ministra Yáñez (Ruiz, Lama y Suárez 2012, 31).

Cuando emergió la Revolución Ciudadana, la UNE y el MPD apoyaron críticamente al candidato Rafael Correa, en las dos elecciones presidenciales del período, y el acuerdo sobre la propuesta constitucional.

En ese marco, Rafael Correa y Raúl Vallejo participaron de la apertura del XXVII Congreso Nacional de la UNE, en junio de 2008, que resolvió apoyar las políticas del gobierno. Luego de la promulgación de la nueva Constitución, en el segundo semestre de 2008, las relaciones entre el gobierno y la UNE se tensaron por la evaluación docente promovida por el gobierno (Gindin 2009, 22).

El distanciamiento se produjo tanto por la implementación de la evaluación a los maestros como por el recorte de los derechos sindicales y el desplazamiento de los delegados de la UNE en las comisiones que gestionaban el ingreso, los ascensos y la movilidad de aquellos. Así, estos perdían influencia en el nombramiento de rectores y en la capacitación.

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 [...]. La limitación a la UNE era paralela a un mayor poder del Ministerio en el sistema educativo (Gindin 2009, 51).

Pero el problema no solo era la evaluación, sino el conjunto de la reforma institucional del Ministerio de Educación.

En este sentido, el conflicto que se tejió entre el gobierno central y el gremio de maestros públicos, lejos de ser un conflicto anclado solo en las tensiones que provocó el tema de la evaluación docente, tuvo como punto central de eclosión y como punto de articulación de su 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).

En octubre de 2008, el Ejecutivo dispuso, mediante Decreto Ejecutivo 1406 (PR 2008b), la cancelación del aporte del Estado a la denominada “jubilación adicional” de los agremiados en la UNE. La tensión entre este colectivo y el gobierno se profundizó a finales de 2009, cuando se dictó la Ley Reformativa a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional ([LCDEM] AN 2009d) que eliminó la representación sindical de la UNE en las comisiones mencionadas. Según la UNE,

la Ley elimina la profesión docente; se establece que los Jefes Departamentales de las Direcciones Provinciales de Educación, sean cargos de libre nombramiento y remoción, se otorga al ministro el poder de remoción de Directivos de las Instituciones Educativas y la eliminación de la representación de la UNE en las comisiones de Defensa Profesional, dejan al maestro en total indefensión (Zamora 2013, en línea).

Otro aspecto clave tiene que ver con la unificación salarial.

La Ley Orgánica del Servicio Público elimina el Régimen de Remuneraciones que constaba en la anterior Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio (Capítulo III del Título IV), donde se establecía los componentes del salario básico, subsidio de antigüedad, funcional, subsidio educativo y familiar, compensación pedagógica, bono de frontera y amazónico, bono del maestro (Posso 2014, 98).

De esta manera se eliminó los beneficios que eran muy relevantes desde el punto de vista de la lucha sindical, aunque estos fueron fusionados con ventaja, dado el aumento significativo y la unificación del salario. Así, se desconocía indirectamente la autoridad del gremio en cuanto actor que consiguió los beneficios. Como señala Posso (2014, 47), “la homologación de la política salarial y el aumento de salarios rompe el régimen jerárquico de beneficios anterior, que ha sido logrado por la movilización, los paros de la UNE y la negociación colectiva”.

En septiembre de 2009, la huelga de los profesores constituyó el punto de ruptura con el gobierno. En cadena nacional del 23 de noviembre, Correa señaló que la orientación del oficialismo era buscar la

dignificación del maestro, remunerado según sus responsabilidades y con búsqueda de la excelencia, para garantizar calidad y calidez [...]. El salario de ingreso de los maestros será duplicado y equivalente con los servidores públicos [...]. Con esta propuesta queda confirmado quiénes somos los que estamos comprometidos con los maestros y con la educación (Correa 2009b, en línea).

En el segundo período presidencial de Correa se perfeccionó la estrategia para debilitar a la UNE. En 2008, el Tribunal Constitucional ya había

retirado la afiliación voluntaria, y la Constitución ya había prohibido el derecho de huelga. Posteriormente, el gobierno prohibió las actividades sindicales en los establecimientos educativos y resolvió suspender los aportes económicos directos que entregaban los afiliados para mantener la organización (Isch 2010). A todo ello se suma el nuevo régimen salarial, el nuevo escalafón y la descorporativización del Mineduc. Todo ello se ratificó en la nueva LOEI de marzo de 2011 (AN 2011).

Se dieron pasos en las políticas represivas contra el gremio, especialmente luego del 30S. Mery Zamora fue acusada de sabotaje y terrorismo por cumplir tareas como presidenta nacional de la UNE (Isch 2010). Más tarde, en 2013, el Estado desconoció a la directiva de la UNE y el 14 de mayo de 2014 solicitó los datos personales de los votantes en un Congreso Extraordinario de la Unión. La insistencia de la UNE para el registro de su directiva fue respaldada, entre otras instancias, por la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT de Naciones Unidas, que en diciembre de 2015 pidió al Estado ecuatoriano el registro de la directiva democráticamente electa (Isch 2016). Además, en 2014, el gobierno decidió que el Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano (FCME) fuera administrado por el BIESS, pero la UNE se opuso a tal medida. El 20 de julio de 2016, el Mineduc exigió a la UNE que presentara pruebas de descargo por haber incumplido el Decreto Ejecutivo 016 (PR 2013a) (Isch 2016), retiró la personería jurídica del gremio y, acto seguido, el gobierno ocupó sus locales en Quito y en varias provincias.

## La UNE y sus relaciones corporativas con el Estado

La UNE fue un sindicato con una base amplia, una estructura fuerte y un batallón de activistas articulado por el PCMLE. Se sustentaba en un magisterio numeroso proveniente de las capas medias.

La Unión Nacional de Educadores (UNE) es una fuerte organización nacional que afilia también a los trabajadores técnicos y administrativos del sistema educativo nacional. Torres (2009) sugiere que podría haber declinado en los últimos años, pero de cualquier modo la tasa de afiliación es muy alta. La Unión Nacional de Educadores (UNE) tendría

114 000 afiliados. Es normal que una entidad docente tenga “organizaciones fraternas” (de directores, de jubilados, etc.). La Unión de Educadores Municipales del Distrito Metropolitano de Quito (UNEM), por ejemplo, está vinculada a la UNE (Gindin 2009, 10).

Pero el gremio no solo tenía bases en el magisterio, sino que constituía una amplia infraestructura organizativa con presencia en 1) las facultades de Filosofía de las universidades que formaban maestros y dotaban de cuadros políticos a la UNE, 2) en la federación de estudiantes, con quienes realizaba movilizaciones y 3) con organizaciones sindicales vinculadas a la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), una federación sindical controlada por el PCMLE. Su relación con este, como partido ideológico de cuadros y con el MPD, como partido de masas con presencia electoral, conectó al gremio con el sistema político.<sup>1</sup>

La UNE logró movilizar al magisterio a través de una serie de repertorios, con mecanismos de presión que le permitían influir profundamente en el sistema educativo. Así, el gremio construyó relaciones corporativas con el Estado: monopolizó la representación, participó en canales institucionales que funcionaban bajo normas legales, recibió beneficios específicos e influencia en la gestión del Mineduc. El estudio de Posso (2014, 80) deja claro el tipo de corporativismo: “el sindicato monopoliza, respecto a otros actores sociales, la potestad de representación y participa [en] determinados tramos de la gestión y administración de la política pública. [...] Una lógica corporativa de alta intensidad Estado/UNE”.

Pero, como señala Schmitter (1998), ninguna relación corporativa es un modelo ideal en la práctica. En el caso de la UNE, era un tipo de relación contradictoria, más propio de un corporativismo societal que de un corporativismo estatal, producto de la presión del actor social y político “desde abajo”, a través de acciones colectivas. Fruto de esa presión se establecieron relaciones corporativas reguladas tanto en el plano legal como en el institucional, con canales claros de gestión de los recursos humanos. En ese sentido, la UNE participó en la cogestión del Mineduc.

---

<sup>1</sup> El gremio de maestros contaba con varias ONG en los campos de la salud, la investigación educativa y los estudios rurales.

Es el sindicato quien, desde abajo, presiona la apertura de ese tipo de relaciones. De hecho, la aprobación de la LCDEMN del año 90 resultó tras un agudo proceso de movilización y huelga que el magisterio interpuso al gobierno de Rodrigo Borja. Sostener una base en las comisiones significó para la UNE un sólido mecanismo de producción de su Red de lealtades. Resultaba conveniente, tanto para un profesor que ingresaba al magisterio como para uno con trayectoria, la afiliación sindical. A cambio, el gremio docente se procuraba un tejido de lealtades desde el cual apuntalar su expansión (en términos cuantitativos) como gremio y la unificación del magisterio bajo un solo sindicato (como efectivamente ocurre), con la subsecuente reproducción de su poder político (Posso 2014, 99).

Si bien la UNE tuvo el mérito de defender la educación pública ante el avance neoliberal,<sup>2</sup> también la obstruyó

Poder que, al devenir como una amplia capacidad de veto, por un lado, logró sostener y evitar (junto con la acción de otros actores) el proceso de privatización de la educación fiscal, que lo vivieron otros países latinoamericanos en el período neoliberal y que también pugnó por replicarse en Ecuador, pero que, por otro lado, le permitió al gremio, y en especial a la cúpula sindical, represar y hasta entorpecer (Luna, entrevista, 2012) los cambios urgentes que precisaba el sistema educativo (Posso 2014, 135).

Las relaciones corporativas UNE-Estado fueron su fortaleza, pero también su debilidad. El gremio no fue capaz de descorporativizar sus demandas en función de intereses generales. Esa es la pregunta que se plantea uno de los autores que se ha seguido para este estudio: “para ponerlo bajo gramática Gramsciana, ¿revela una suerte de decreimiento sobre las capacidades del sindicalismo de dessectorializar y descorporativizar sus demandas e intereses en función de los intereses generales (el salto de los intereses corporativos a los intereses generales)? (Posso 2014, 136).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La UNE plantea que si no se aplicó todo el recetario neoliberal para la educación fue por la resistencia y lucha de maestros, padres de familia, estudiantes y otras organizaciones populares (Isch 2010).

<sup>3</sup> No hay un estudio sobre el MPD, un partido de izquierda de más de 50 años, pero esta puede ser una pregunta válida para enmarcar tal investigación: ¿acaso la conducta de la UNE y del MPD son

Concomitantemente, ceder porciones de la educación a la UNE y las relaciones corporativas con esta organización expresan una debilidad del Estado “para consolidar relaciones políticas fiables, continuas y legítimas para los actores sociales” (Posso 2014, 92). Se trata de una debilidad de este en relación con su capacidad para gobernar la educación.

Hay que destacar que, tal como señaló Edgar Isch, profesor de la Universidad Central del Ecuador y exdirigente nacional de la UNE, entrevistado en 2015, estas conclusiones no son compartidas por la UNE: “[esta] no tiene una relación corporativa. Corporativismo es cualquier organización que lucha por intereses de un sector, todo es corporativismo, que tenga organismos de participación no es por sí mismo corporativismo, paritarias no es corporativo, cuando se defienden derechos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) es corporativismo, donde el sindicato es extensión del partido o del Estado”.

Los movimientos sociales participaron en el desgaste del régimen neoliberal. En este contexto, el gremio debió pasar, igual que otros actores, de la lucha reivindicativa a una lucha política (Sánchez Parga 2010). Pero, como se ha mencionado, la lucha reivindicativa tuvo magros resultados en cuanto a beneficios a los profesores. Muchos maestros que venían de la clase media y que aspiraban a un posicionamiento social y una forma de vida confortable consideran que dichas acciones tenían pobres resultados. La ineffectividad de las luchas, la obligatoriedad de la membresía y las cuotas para todos los maestros fueron erosionando la legitimidad del gremio ante sus bases. A esto se suma el desprestigio de la educación ante la población, pues los niños y jóvenes dejaban de ir a clases por los continuos paros, aparte de recibir una educación de baja calidad. Con una educación pública desprestigiada, el gremio apareció como cómplice del deterioro educativo.

Ese desgaste se refleja en el declive de las luchas sociales de la UNE luego de las huelgas de 2003 y 2004. También, en el agotamiento de su sistema de alianzas debido al debilitamiento del movimiento indígena. Esto sería evidente en la participación y la atropellada salida del gobierno del coronel Gutiérrez, luego de su giro fondomonetarista. De alguna

---

similares en cuanto están anclados en intereses corporativos y no logran mirar intereses generales de sectores populares?

manera, los movimientos sociales y la izquierda se contagiaron del desprestigio del sistema político y, en 2005, el MPD y la UNE ya estaban fuera de la amplia corriente forajida que se movilizaba en las ciudades bajo la consigna “Que se vayan todos”. En este caso, la población no solo quería sacar a los políticos, sino también a los líderes sociales que pretendían liderar la revuelta.

En el primer caso, tanto el MPD como el movimiento indígena ecuatoriano quedaron debilitados luego de su participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005). Gutiérrez horadó la base de apoyo del movimiento indígena, fomentó divisiones y cuando la movilización social acabó con la gestión de Gutiérrez, los protagonistas no fueron los indígenas ni los maestros, sino las clases medias urbanas sin una clara organización (Gindin 2009, 22).

Tal debilitamiento es también político y electoral. Como señala el autor, “tan grande fue el retroceso que, en las elecciones de 2006, Luis Macas, el principal líder indígena, obtuvo menos de un 3 % de votos” (Gindin 2009, 22). Para ese momento, la UNE ya estaba disminuida. Coincidió en algunas propuestas de la Revolución Ciudadana, pero las banderas nacionalistas y antineoliberales, al igual que el fortalecimiento de la educación pública, que el gremio portaba, fueron asumidas por AP. Varias de las demandas sentidas por el magisterio fueron asumidas por el gobierno: la defensa de la educación pública, el aumento del presupuesto estatal para educación, la ampliación de la planta docente, el mejoramiento de las condiciones materiales de la educación y el incremento sustantivo de salarios, entre otras.

El fortalecimiento del Estado impulsado por AP y Rafael Correa tuvo un impacto profundo en la arquitectura del gremio. Por un lado, amplió la base material del magisterio, pero, por otro, minó las mediaciones corporativas y transformó la organización del Mineduc a nivel provincial, donde tenía influencia la UNE. La modernización educativa que se llevó adelante postulaba la defensa de lo público y la necesidad de un sistema educativo de calidad. Ello requirió retomar la rectoría estatal e implementar reformas como la evaluación, los estándares, el currículo unificado y los sistemas de gestión bajo un lente meritocrático,

con un “nuevo maestro” que fuera revalorizado y, al mismo tiempo, eficiente. La desconcentración administrativa también implicó desarmar la burocracia provincial, colocando al mando a administradores de la educación que eran nuevos profesionales, ajenos a las escuelas y colegios donde tenía presencia el gremio.

Retomar la rectoría de la política y la gestión educativa implicó, asimismo, desconocer la autonomía de la Educación Bilingüe. Este organismo descentralizado era conducido por delegados de las diversas nacionalidades y pueblos indígenas, estaba reconocido y financiado por el Ministerio de Educación desde 1990 y se sustentaba en experiencias previas de educación bilingüe de las comunidades y de entidades de la Iglesia.<sup>4</sup> Además, se había generado luego de una larga lucha del movimiento indígena.

La “recuperación de la rectoría sobre el sistema educativo”, como fue llamada la cruzada gubernamental, apuntó, en primer lugar, contra la UNE, pero también contra el movimiento indígena. En efecto, el gobierno asumió el control del sistema intercultural bilingüe, que estaba, desde hace 20 años, bajo el control del movimiento indígena (Torres 2009, 40).

Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Alfredo Astorga, técnico del Ineval y subsecretario de Educación (2018-2019), señaló que la razón central del gobierno para debilitar a la UNE tuvo que ver con que esta se convirtió en una instancia disfuncional para la modernización y la desconcentración que predicaban Correa y su equipo tecnocrático. Como instancia gremial, se sustentaba en la presión colectiva para conseguir demandas, su influencia por la vía corporativa le permitía meter “los palos en las ruedas de la carreta”, impidiendo que se concretara cualquier reforma. Esta modalidad se enfrentó con una modernización que implicaba una gestión eficiente del sistema, con unidad de mando, con administradores territoriales, sin mediaciones orgánicas que dificultaran los procesos, con sistemas digitales que canalizaran las demandas individuales y mecanismos de evaluación y control que midieran el mérito de cada maestro. Por ello, los conflictos

---

<sup>4</sup> Varios estudios señalan como antecedentes a la EIB las escuelas indígenas de Cayambe, los proyectos de educación de escuelas radiofónicas de monseñor Proaño, la red educativa de los shuaras y los salesianos en la Amazonía, así como el proyecto de educación bilingüe de la Universidad Católica (Conejo 2008; Muyolema 2015; Krainer y Guerra 2016; Martínez Novo 2016).

fueron subiendo de tono, primero, contra la “imposición” del sistema de evaluación por resultados; luego, contra los mecanismos de selección de maestros; más tarde, con el régimen salarial y, finalmente, con la exclusión del gremio de las instancias de selección, ascensos, movilidad y capacitación, mediante las cuales se legitimaban sus bases.

Está en juego lo público en tanto interés común y en tanto uso y accesible a todos a) la recomposición de la capacidad del Estado para desarrollar la política pública y recuperación de la rectoría del Ministerio, b) la garantía de los servicios públicos [...] [y] c) la reestructuración del aparato burocrático: gestión por resultados, eliminando clientelismo, discrecionalidad, espíritu de cuerpo [...] y fortaleciendo la autonomía del Estado, con mayor poder de planificación y rectoría (Posso 2014, 143).

Durante los 25 años anteriores, el gremio logró conquistas particulares, que se asumían como “derechos” conseguidos a través de luchas, pero también a través de relaciones corporativas con el régimen neoliberal. Cuando llegó la Revolución Ciudadana, la UNE la percibió como un adversario que quebrantaba estos “derechos” y las relaciones de cogestión. Por otro lado, la UNE no tomó en cuenta que el régimen y la EOP se transformaron: ya no había un Estado débil como en el período anterior, la pugna entre las élites dominantes que había favorecido el avance de la lucha popular pasó a segundo plano, y en la nueva fase debía enfrentar a una fuerza hegemónica con gran poder electoral; tampoco tenía aliados que le permitieran asediar al régimen. Ni la UNE ni el PCMLE consideraron suficientemente esos cambios y siguieron apostando al “derrocamiento” del gobierno, tal como se manifestó el 30S.

## La Red

### Antecedentes

En 2008, con ocasión de los primeros conflictos con la UNE, el presidente Correa manifestó: “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” (Correa 2009 citado por Posso 2014, 86). Luego del 30S, el gobierno consideró necesario tener alguna política que permitiera controlar a las organizaciones sociales y canalizar su movilización en los espacios públicos, para lo cual necesitaba llegar a acuerdos con las organizaciones populares. Según señaló Patricio Trujillo, doctor en Estudios Políticos y asesor del MCPGAD (2010-2012), durante entrevistas ofrecidas en 2019, en una reunión convocada en el Palacio de Gobierno para evaluar dicho acontecimiento, Correa le preguntó a la ministra Doris Soliz: “¿Para qué sirve el Ministerio de Coordinación de la Política?” —del que ella era titular—. En ese momento se tomó la decisión de impulsar una estrategia que implicaba formar redes con organizaciones sociales, mediante negociaciones a través de programas y proyectos, así como impulsar movilizaciones.

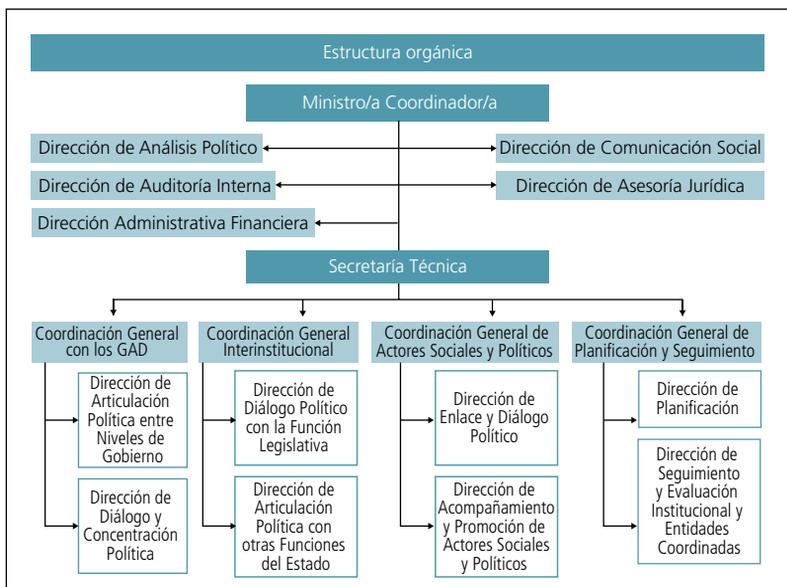
Esta estrategia fue llevada a cabo por Doris Soliz, quien tenía una trayectoria previa con el mundo popular, puesto que fue militante del MPD-Pachakutik, gestora de organizaciones de mujeres desde la Corporación Sendas en Cuenca y concejal por los movimientos ciudadanos en esa ciudad. Soliz impulsó, en conjunto con experimentados operadores políticos, la Coordinación General de Actores Sociales y Políticos (conocida como MOAS). La configuración de la CMS fue producto de esa política, retomando el nombre del frente que articuló a las fuerzas sociales en la lucha contra el neoliberalismo. Se organizaron varias redes sociales en los sectores agrario y pesquero, de sindicatos públicos, de mujeres, de gobiernos comunitarios, de informales, de la comunidad educativa, de economía solidaria y de jóvenes por el buen vivir (Trujillo 2018, 40).<sup>5</sup>

La CMS se planteó una agenda que articulaba reivindicaciones inmediatas con las políticas públicas del gobierno. Se incluían temas

---

<sup>5</sup> Entre las organizaciones que participaron en la CMS están la Fenacle, la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC), Pueblo Montubio, la CTE, la Federación de Trabajadores Eléctricos del Ecuador (Fedelec), la Federación de Trabajadores de la Salud del Ecuador (Fetsae), varias organizaciones de mujeres, gobiernos provinciales, municipios y juntas parroquiales, y nuevas organizaciones como las de recicladores, trabajadoras domésticas, organizaciones de jóvenes y de economía solidaria. Varias de estas agrupaciones se integraron a la llamada Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Al mismo tiempo, se establecieron acuerdos con los sindicatos de choferes y se desplegó una estrategia para la articulación de las organizaciones indígenas de la Amazonía y de la Sierra, como las de Chimborazo, Imbabura y otras localidades (Trujillo 2018).

Gráfico 4.1. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados



Fuente: Trujillo (2018).

como el cambio de matriz productiva, la soberanía alimentaria, la economía popular, la integración de los temas de género y productivos de la mujer o la excelencia educativa. Al mismo tiempo, tal como apuntó Patricio Trujillo, se consideraba la necesidad de construir espacios de diálogo, como los gabinetes sociales con el presidente. Doris Soliz, como ministra coordinadora de la Política, lideró este proceso y constituyó un ministerio con poder político<sup>6</sup> que enmarcaría también la labor de la Secretaría de Pueblos y Nacionalidades, organismo encargado de negociar y resolver conflictos a nivel local.

La estrategia tuvo resultados inmediatos, tal como se demostró en las marchas de los 1 de mayo desde 2011 a 2016, que competían con las

<sup>6</sup>El Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados tuvo a su cargo: a) la conducción de varios ministerios importantes, b) la coordinación con la Asamblea y otras instituciones del Estado, c) la coordinación con los GAD, d) la coordinación con los movimientos sociales, y e) la coordinación política territorial (Trujillo 2018, 49).

que realizaban el FUT y la UNE.<sup>7</sup> Una manifestación significativa se dio el 22 de marzo de 2012, cuando ocuparon simultáneamente las cuatro plazas principales del centro de Quito –el parque El Arbolito, la plaza de Santo Domingo, la Plaza Grande y la plaza de San Francisco– en respaldo al régimen democrático. Los medios de comunicación hablaron de que esta era una “contramarcha” ante la “Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos”, que se desplegó a partir del 8 de marzo, a lo largo de 700 km, desde Zamora y Loja hasta Quito (Ortiz 2016). Rafael Correa, que asistió a la marcha a favor de su gobierno, dijo:

Nos ha hecho un favor la oposición, nos faltaba capacidad de organización y movilización, y estamos demostrando eso. Dios le pague. Cuando se desinflan los avances golpistas, hablaban del fin del correísmo. [...] [Nosotros conmemoramos] el día internacional del agua con acciones concretas. Hemos hecho obras. Pero buena agua y buena minería se pueden hacer. Un fracaso total, su toma de Quito. Porque no esperan a las elecciones para barrernos en las urnas, y están desesperados. Han sufrido una contundente derrota. Somos 60 000. Esta es una fiesta de paz (Correa 2012, en línea).

En este lapso, los operadores de Doris Soliz intentaron organizar la primera Red de Maestros, sin embargo, este primer intento no cuajó.<sup>8</sup> En primer lugar, porque la política de formación de las redes no implicaba consolidar la organización social, sino movilizar colectivos para las acciones previstas por la agenda gubernamental. En segundo lugar, porque dicha estrategia perdió importancia para Correa cuando la amplia victoria de AP en los comicios de 2013 demostró que la participación electoral era más eficaz. Por otro lado, Soliz salió del MCP-GAD y esta institución se reorganizó como Secretaría de Gestión de la Política –más

---

<sup>7</sup> No se ha realizado un estudio de esta política de conformación de redes. Parecería que no fue exitosa. La CMS se diluyó y varios frentes creados perdieron consistencia. La Red de Maestros se mantuvo, aunque debilitada.

<sup>8</sup> Hubo varios intentos de conformar un gremio alternativo de maestros: “El Frente Unionista de Trabajadores de la Educación (FUTE) es la principal oposición y tiene presencia en la mayoría de las provincias. Nació como una facción de la UNE, muchos de sus miembros son afiliados a esa organización, y participó de las elecciones internas. Políticamente, el FUTE ha sido más próximo a la ID. Un nuevo agrupamiento docente próximo al gobierno, el Frente de Educadores Eloy Alfaro (FEEA), surgió en junio de 2007, cuando se organizaban los concursos para los nuevos cargos docentes” (Torres 2009 citado por Gindin 2009, 23).

cercana al control del presidente—. También le sucedieron ministras que ejecutaron estrategias con diversas modalidades y resultados. Así lo señaló Patricio Trujillo durante las entrevistas ofrecidas en 2019.

Por otra parte, hubo una disputa interna por el liderazgo entre los maestros, pues varios personajes buscaban conducir la Red de Maestros como un frente electoral y una plataforma para lograr cargos. Otro factor determinante que detuvo la organización de la Red de Maestros fue que no contaba con el apoyo de la ministra de Educación Gloria Vidal. Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Ana María Larrea, exsubsecretaria de Reforma del Estado (2009-2015) y experta en temas educativos, señaló que ella era una ministra conservadora y no veía con buenos ojos un gremio en el Mineduc.

En realidad, varios núcleos y líderes locales de la incipiente Red de Maestros buscaban mantenerse en el ámbito sectorial de la educación, no querían apresurarse jugando las piezas en el tablero electoral, pues tenían una actitud crítica a la manipulación política que había sufrido la UNE en períodos anteriores. Por ello, varios testimonios dan cuenta de que algunos líderes de la Red se acercaron a la ministra de Educación Gloria Vidal para proponerle que les apoyara en la organización nacional de maestros, pero esta gestión no tuvo resultados. Durante el período de la ministra Vidal, los profesores se agrupaban localmente, pero sin una estructura nacional formal. Asistían a rendiciones de cuentas y otros actos para entrar en diálogo y hacerse conocer por las autoridades y ser reconocidos como interlocutores.

Así, la actividad de los núcleos de la Red de Maestros, en 2014, consistió en su participación en eventos públicos en el Parlamento y el Mineduc, donde los funcionarios del gobierno trataban públicamente temas como la recategorización, las jubilaciones o la implementación de políticas del Ministerio, y hacían “rendición de cuentas”. En un informe de las actividades previas a la organización formal de la Red se destacan ocho movilizaciones a la Asamblea Nacional, cuatro cambios de guardia en el Palacio de Gobierno, varias reuniones para dialogar con autoridades del Ministerio, en Pichincha, y la asistencia a rendiciones de cuentas y a una reunión de autoridades de las unidades educativas para informar sobre los procesos de recategorización con el viceministro Miguel Herrera (*El Ciudadano* 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2016a, 2016b,

2016c, 2016d, 2017a, 2017b, 2017c; *El Comercio* 2015a, 2015b; ME 2015, 2018; Red 2014, 2016, 2018). Esto revela que los maestros buscaban afirmar la identidad de la Red en los espacios públicos y, al mismo tiempo, ganar el reconocimiento del gobierno. Al tiempo que se presentaban como un colectivo, los maestros se reconocían entre ellos y asumían símbolos como las banderas y las camisas blancas, que se mantuvieron en lo posterior.

### Proceso previo

El proceso de conformación de la Red de Maestros implicó tener reuniones zonales en diversas regiones del país. En el período 2013-2014, los núcleos locales se organizaron en torno a la “Red”, que ya aparecía en el imaginario de varios líderes. Se produjeron encuentros regionales en diversos puntos del país. Uno de los sectores que se articuló más tempranamente fue de la Zona 1 (provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos), bajo el liderazgo de Wilmer Santacruz.

Hay un antecedente en esa región y es que un grupo rival de Vanguardia ganó las elecciones de la UNE en Imbabura en 2010. El núcleo independiente había competido en los comicios internos, pero el acceso a la dirigencia se frustró, pues Vanguardia, junto con estudiantes de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), atacaron el local de la UNE e impidieron que este nuevo sector tomara el control del gremio en la provincia.

En 2014 surgió un núcleo en Otavalo que, a su vez, promovió una reunión provincial y luego regional. Participaron maestros que se habían mantenido al margen por apatía ante el gremio, jóvenes recién ingresados al magisterio, rectores y algunos líderes que habían participado en la UNE. Fueron convocados al centro cultural de la Fábrica Imbabura, en Atuntaqui —que es el centro de la región—, adonde llegaron más de 1000 maestros. El líder de esas jornadas ofreció su versión del proceso durante una entrevista:

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Convocamos a la Zona, sí, porque ahí sí ya funcionaba el Ministerio también por zonas. Convocamos a [los

profesores de] la Zona y se llenó el auditorio en Atuntaqui, en la Fábrica Imbabura, todos con plata y persona [...]. Hecha esta convención en la Zona 1, como el resto de asesores políticos en la Zona vieron el resultado, decidieron impulsarlo también en las demás zonas. Cuando comenzaron Zona por Zona todas estuvieron a *full*, llenas de profesores; asistieron a formar las convenciones zonales y no éramos legales todavía. Entonces, una vez que ya se hacen las convenciones y teníamos dirigencias zonales, nos preguntamos: ¿cómo se hace el proceso para legalizar a la Red?

También se articularon en otras provincias, tal como señaló un funcionario, coordinador de la Zona 1 del Mineduc, entrevistado en 2018: “Tiene fuerza inicial en Imbabura, luego en la Zona 1. También en la Zona 3, donde es fuerte, y en la parte de la Sierra Central: Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo. Ahora tiene un alcance nacional, tiene presencia en todo el país”.

En mayo de 2014, representantes de la Red de Maestros de las provincias se reunieron con el nuevo ministro de Educación, Augusto Espinosa, llevando inquietudes de los docentes. El 19 de junio de 2014, la Red se convocó a una reunión nacional de representantes de 20 provincias en el auditorio del Mineduc. En la convocatoria se subrayó que “el docente de la provincia de Pichincha se convertirá en el símbolo de eficiencia y eficacia, con destrezas y habilidades, y con un amplio dominio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al servicio de la comunidad educativa”. Además, la Red participó en tres enlaces ciudadanos. También se dieron pronunciamientos en apoyo a la “revolución educativa”, al presidente Correa y al propósito constitucional del buen vivir (Red 2014, en línea).

Un hecho central que señaló la línea divisoria entre la Red de Maestros y la UNE fue la disputa por el Fondo de Cesantía. Este conflicto mostró cómo una decisión tomada por el Ministerio fue consultada con la Red y generó movilización social, con la participación de maestros en la formación de una nueva directiva que coordinara con el BIESS, para traspasar la administración de los recursos. El 24 de julio de 2014, más de 1000 maestros de la Red fueron a la Asamblea Nacional, en Quito, a pedir que se diera el traspaso del Fondo de Cesantía, hasta entonces controlado por la UNE.

Mientras tanto, en la orilla opuesta, el director del Fondo de Cesantía, Juan José Castelló (2014) defendía el carácter privado de los fondos y su carácter de “aporte laboral” (en vez de fondos públicos), y señalaba que el monto era de USD 431 000 000. Finalmente, en las reformas a la Ley de Seguridad Social, se dispuso que los recursos pasaran al BIESS, estableciendo una asamblea de maestros que eligiera una directiva del Fondo. Este fue uno de los primeros conflictos públicos entre la Red de Maestros y la UNE, y uno de los triunfos logrados por la primera, en conjunto con las autoridades.

## Fundación

Varios factores llevaron a la conformación de la Red de Maestros: en primer lugar, la necesidad de distinguirse de la UNE; en segundo lugar, la necesidad de conformar una organización de maestros que asumiera sus demandas y, en tercer lugar, la conveniencia de crear una entidad que aportara a la política educativa y la reforma institucional que se llevara adelante. Se trató de motivos propios de los maestros, pero también del gobierno, motivaciones que implicaron una base común sustentada en un intercambio: por un lado, los maestros se adhirieron a la política educativa y, por otro, el gobierno se comprometió a revalorizar al maestro, reconoció a la Red y la apoyó en su organización. En el origen mismo, se produjo una armonización de intereses.

Luego de una etapa de formación de los núcleos locales, movilizaciones y pronunciamientos, la Red de Maestros buscó articularse a nivel nacional. En ese momento definiría tanto la relación entre núcleos zonales y locales como el tipo de relación con el Estado, que le dio soporte mediante el equipo de asesoría política del Mineduc. La conformación se concretó en tres eventos nacionales, en los que se debatieron los estatutos de la Red,<sup>9</sup> con dos actos masivos: el de Quito, en la Cemexpo en 2015 y el de Guayaquil, en el Estadio Modelo en 2016. Como señaló un coordinador de la Zona 1 del Mineduc, entrevistado en 2018: “se va consolidando y se va armando, digamos, un tejido, una

---

<sup>9</sup> Para obtener la personería jurídica, los estatutos deben debatirse en tres sesiones distintas de los socios.

red, y justamente por eso sale el nombre: Red. Una red de autoridades, de gente, de profesores que se van sumando a esta posición, a esta vertiente, y rompen obviamente con la UNE. Tiene un alcance nacional, tiene presencia en todo el país”.

Un origen que articula la Red a las autoridades del Ministerio, según una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura entrevistada en 2018: “La Red de Maestros fue iniciativa de liderazgos de maestros apoyados en el anterior gobierno, en el anterior Ministerio. Hay que reconocer, fue la anterior administración, con ese apoyo y en coordinación con el Ministerio que se formó la nueva organización”. Esto es confirmado por el máximo dirigente de la Red, Wilmer Santacruz, también entrevistado en 2018: “Recibimos el apoyo fundamental del economista Augusto Espinosa, como ministro, y nueve asesores políticos en territorio que puso él, tenía asesores en planta central y uno en cada Zona [...] hasta cuando viene un asesor al que recién le conocía, me toma contacto aquí en Ibarra, y me dice: ‘Soy el asesor del ministro y queremos ver cómo está la Red, queremos apoyarles a que vayan organizándose y darles todo el apoyo para que ustedes logren consolidarse a nivel nacional’”.

Es decir, la Red de Maestros surgió en núcleos dispersos, pero adquirió una estructura nacional con el apoyo directo del ministro de Educación y de asesores en cada Zona, con quienes planificaron los eventos regionales. Se formó con base en una agenda de trabajo conjunta, que se convirtió en una manera de actuar permanente hasta finales del gobierno. Augusto Espinosa, a diferencia de Gloria Vidal, apoyó resueltamente a la Red de Maestros. Él tuvo una trayectoria en el servicio público en la Senplades, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y en el Ministerio de Talento Humano; es decir, era parte de la élite tecnocrática del gobierno. Profesionalmente, tiene una formación en Economía y en el campo administrativo. Vanesa Calvas, subsecretaria de Profesionalización del Mineduc (2013-2017) y una de sus colaboradoras cercanas, entrevistada en 2018, señaló que “él es el gerente” que necesitaba el Mineduc.

Si el ministro Vallejo apoyó la ampliación del acceso de los niños a las escuelas y Gloria Vidal la propuesta técnica, Espinosa puso énfasis en el plano institucional y territorial con la desconcentración institucional en zonas, distritos y circuitos; los cambios en la conducción del sistema

en cada nivel, colocando administradores por sobre los rectores y las escuelas; y el desarrollo de sistemas que facilitan la gestión educativa, al que se sumó la ampliación de infraestructura. La administración de Augusto Espinosa tuvo una influencia fuerte en la consolidación de la institucionalidad del Ministerio.<sup>10</sup> A decir de Wilmer Santacruz en las entrevistas de 2018: “Estando ahí en la reunión [...] los asesores no intervenían en absolutamente nada. Era solo el ministro. Ahí recién le conocí al asesor principal, una excelente persona, nos dio la bienvenida, dijo: ‘Aquí estamos para apoyarles a ustedes. Es decisión de ustedes cómo lo vayan haciendo’”. Posteriormente, se aprobó el Estatuto (Red 2015a) y la personería jurídica de la Red. “Hablé con el señor ministro, le dije: ‘economista Augusto, estamos listos, queremos que nos dé la firma para ser legales’. Dijo: ‘Que revise el equipo jurídico’. Dieron el visto bueno. Entonces dijo: ‘Bueno, con mucho gusto, pero hagamos un evento’. Y fue la Primera Convención Nacional que la hicimos en Cemexpo, en Quito, vía a la Mitad del Mundo: llenísimo, y fue el presidente Correa ahí”, señaló Santacruz.

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. Se trató de un refuerzo aún más necesario en cuanto el Mineduc es el ministerio más grande del país, pues allí laboran dos de cada cinco empleados públicos. Además, la Red era necesaria para despejar las interferencias del viejo gremio de la UNE, que estaba desplazado pero se resistía, guiado por los cuadros del MPD. Un alto funcionario del Mineduc –del período de Moreno–, coordinador de la Zona 1, entrevistado en 2018, afirmó que la política educativa no se hubiera consolidado si no se formaba la Red de Maestros: “Claro, era necesario. Yo sí estoy de acuerdo porque tenías un secuestro fuerte por parte del MPD y la UNE, entonces, había que tener abajo, a nivel gremial, una voz con la cual tú puedas dialogar y conversar para generar políticas públicas. En la administración de

---

<sup>10</sup> Varios signos revelan el carácter gerencial de la gestión de Augusto Espinosa en el Ministerio de Educación: lo primero es que logró la transformación institucional, la construcción de infraestructura y la articulación de sistemas, a lo que se suma su especialidad en el manejo de talento humano. Esto se expresa, por ejemplo, en la realización semanal, durante cuatro años, de videoconferencias con el equipo central y los 140 directores distritales de todo el país.

Augusto Espinosa se nota claramente que la Red de Maestros tuvo una influencia bastante fuerte en la consolidación de la institucionalidad del Ministerio de Educación, había diálogos y también posiciones que debían negociarse para cierto tipo de circunstancias”.

Pero no fue una iniciativa del movimiento. Según varios directivos de la Red, no hubo interés de parte de Doris Soliz para organizar a los maestros, y la Red se mantuvo distante de los espacios de articulación promovidos por el Ministerio de la Política. Tampoco participaron en las filas de AP debido a la desconfianza de los maestros ante los partidos, que había ido creciendo por las confrontaciones con la UNE y el MPD. El coordinador nacional de la Red, Wilmer Santacruz, entrevistado en 2018, señaló: “Conversamos con Augusto y el equipo político, y la primera condición que les dije yo fue: aquí no entra ni Alianza País ni ningún movimiento. Por una sencilla razón, nosotros éramos magisterio y los maestros pueden tener cualquier tendencia política, y el maestro tiene que hacer solo política gremial”. Dada la dinámica sectorial propia de los maestros, la Red asumió un tinte gremial y “no político”. Sin embargo, esto no significa que la Red de Maestros haya sido apolítica, como lo demuestran las movilizaciones en los espacios públicos y, en 2017, el apoyo dado a la candidatura de Augusto Espinosa para asambleísta.

## Estructura

### Composición

El origen de la Red de Maestros tiene varias vertientes que trasvasan la experiencia organizativa del gremio anterior, pero también el liderazgo tanto de los rectores, que son las autoridades naturales de las unidades educativas, como de ciertos dirigentes que, si bien no estuvieron en la dirección de la UNE, participaron en ella. Esto implicó que la Red no partiera de cero. Por otra parte, el magisterio tiene ciertos rasgos de identidad, conocimiento mutuo, relaciones de amistad, experiencia organizativa, jerarquías y una cohesión institucional que serían claves a la hora de conformar la Red.

La primera vertiente está constituida por los núcleos locales informales en los que se agrupaban maestros en el período anterior a la formación de la Red (Quito, Imbabura, Guayas y Esmeraldas). Varios de estos núcleos se formaron como frentes electorales y participaron con candidaturas independientes en las elecciones de la UNE. Sin embargo, aunque en varios casos obtenían triunfos –como en Imbabura–, los dirigentes locales electos no eran reconocidos por la directiva nacional y eran desplazados mediante acciones de confrontación de activistas de Vanguardia del magisterio, la FESE y la FEUE. Eran núcleos efímeros que no lograban concretar niveles de organización permanente. Se nota, sin embargo, un traslado de líderes con cierta experiencia organizativa en la UNE, que luego confluyeron en la Red de Maestros y que aportarían capacidades de organización y movilización. Así lo señaló la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, entrevistada en 2018: “Claro que están, por ejemplo, el actual líder es exunionista. Hubo descontento de parte de algunos exunionistas que también están por acá”.

Según el coordinador nacional de la Red, no se trataba de líderes nacionales, más bien, respondían al hecho de que todo profesor, antes de 2006, se afiliaba a la UNE:

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Todos éramos profesores antiguos, obviamente todos afiliados a la UNE y, que yo sepa, ningún dirigente de la UNE, no, ninguno, ninguno [...]. Sí, había de todo. Había directores, profesores, amigos, compañeros, así comenzó... Aunque algunos grupos procedían de la UNE, no querían conformar una corriente sindical, y por ello, desde el inicio, tratan de distinguirse de la UNE. [...] Hace 10 años, con grupos en Imbabura y en Quito y de otras provincias, surge como Red, pues no querían llamarse sindicato o algo parecido, es un nombre distintivo ante la UNE.

Varios de estos núcleos asumían el nombre de “Red”, como un nombre liviano que ayudaba a la nueva agrupación a legitimarse ante un magisterio desconfiado por la experiencia sindical de la UNE. Estos núcleos comenzaron a actuar sin organicidad en diversos escenarios hasta que confluyeron en una estructura formal a finales de 2014.

Una segunda vertiente proviene de los rectores de colegios y los profesores de las unidades educativas convocados por ellos. Los primeros tuvieron ya una asociación formal con objetivos de formación en temas de política educativa, administración, pedagogía y aspectos legales. La mayoría de los rectores se agrupó en una asociación distinta de la UNE. Organizaban eventos a los que concurrían funcionarios estatales a informar e instruir sobre cambios legales y administrativos, inclusive tuvieron un convenio con la UASB-E, cuya Área de Educación les apoyó en varias ocasiones. Esta asociación se disolvió a comienzos del gobierno de la Revolución Ciudadana, pero muchos directores se fueron articulando y confluyeron en la Red. Una vicecoordinadora nacional de la Red, entrevistada en 2018, señaló: “Hubo la asociación de rectores ASESISE, de la cual fui parte del directorio, que no tenía que ver con la UNE, no tenía tinte político; tenían congresos de rectores, con capacitación del Ministerio de Finanzas o del Ministerio de Educación. Tenía un objetivo claro: la formación y la claridad del rol como directivos”.

Hay múltiples experiencias en las que los rectores son la base de la convocatoria de la Red. Esto se evidencia en los distritos de Pomasqui, Quito, Ibarra, Cotacachi y Guayaquil, según dijo un coordinador distrital de la Red en Imbabura en una entrevista de 2018: “El núcleo, nuestro fuerte de participación aquí en nuestro Distrito, es a través de los rectores, porque hay algo que de alguna manera es estratégico: porque nosotros como autoridades podemos flexibilizar un poco la posibilidad de participación de los docentes”.

Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Álvaro Sáenz, exsubsecretario general del Mineduc (2017-2018), y Rosemarie Terán, profesora de la UASB-E, especialista en Historia de la Educación, exsubsecretaria del Mineduc, señalaron que la presencia de los rectores fue clave en el origen de la Red, pues tenían autoridad, prestigio y trato cotidiano con los maestros, lo que les permitió actuar y persuadirlos para integrarse al grupo. Es decir, los rectores potenciaron su rol en las unidades educativas para motivar a los maestros a que se afiliaran a la Red y convocarlos a reuniones o concentraciones. Esa presencia de los líderes institucionales se refleja en todos los niveles de la Red. Según un coordinador distrital de la Red de Quito, entrevistado en 2018, los rectores representan a los círculos, que es el anillo de base de la Red y del sistema educativo, que se reúnen cada 15 días, igual que en el Distrito, en la Zona.

Una tercera vertiente que confluye en la Red son los jóvenes maestros que consiguieron un nombramiento en el período inicial de la Revolución Ciudadana. La contratación y el nombramiento de cerca de 12 000 nuevos maestros configuró una población en la que la UNE ya no podía obrar (Posso 2014, 81). Ese cambio generacional del magisterio fue advertido como un peligro por parte de los líderes de la UNE. Vieron en ello una movida clientelar del gobierno para atrapar a profesores nuevos que no tenían la experiencia organizativa de los antiguos (PC-MLE 2011 citado por Posso 2014, 87).

Esta fue una política diseñada por el Mineduc, que promovía la incorporación de profesores jóvenes, profesionales que tuvieran las habilidades para integrarse en el nuevo sistema de gestión educativa, al tiempo que incentivaba la jubilación de los antiguos. En varias unidades visitadas se pudo comprobar este cambio generacional. Una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, entrevistada en 2018, dijo: “Yo, por ejemplo, en Ibarra comencé con 120 docentes, después se unificaron y se hicieron 193 docentes; pero de ellos, en todo el período de Correa, se fueron siquiera unos 80 docentes antiguos, que eran mis exmaestros, mis compañeros”.

Una cuarta vertiente proviene de los miles de maestros que se habían alejado de la UNE, ya fuera por antipatía ante la conducta del gremio, por inconformidad con el cobro de cuotas sin resultados en beneficios laborales o salariales, o por una postura crítica al gremio. Se trata de una vertiente de maestros pragmáticos que experimentó mejoras en el sistema y que resolvió unirse en un momento de cambio.

En resumen, para el surgimiento de la Red de Maestros confluyeron cuatro sectores: los núcleos descontentos del gremio; los rectores; las nuevas generaciones de maestros, que se integraron en la primera fase de la Revolución Ciudadana, y un importante sector de maestros que se habían distanciado de la UNE y encontraron en la Red un canal de expresión y representación.

## Ensamble escuela-Red

Tarrow (1997, 55) señala que: “la organización es un espacio construido a partir de núcleos de sociabilidad (familiar, territorial, de trabajo, etc.)”. Para ello, este espacio coordina personas, recursos e información mediante una organización que divide tareas y gestiona recursos, fomenta la cohesión a la manera de una incubadora o un dispositivo para la movilización. Los procesos grupales transforman el potencial para la acción en participación en el movimiento.

Pero las organizaciones sociales se mueven en un entorno más complejo. Meyer y Gamson (1999, 399) lo llaman “infraestructura de la movilización”, que toma en cuenta varias instancias donde la gente se mueve cotidianamente. McCarthy (1999, 206), en una línea similar, plantea que se trata de “un tipo de estructuras compuestas por híbridos: más y menos organizadas, grupos religiosos, grupos de investigación, equipos deportivos, comisiones, que pueden convertirse en pilares de las campañas de protesta”.

Para Tilly, los movimientos extraen sus fuerzas de lugares de vecindad, del lugar de trabajo o de instituciones locales (McAdam, McCarthy y Zald 1999a, 25). McCarthy (1999, 206) señala que, en un concepto amplio de movimiento social, se pueden “incluir las entidades de la sociedad civil, así como instituciones del Estado y del mundo económico que pueden servir de contexto relacional en la movilización de protesta”. Y añade que autoras feministas, como Carole Pateman, encuentran una fuerte vinculación entre instituciones sociales y Estado.

La Red de Maestros extrae su fuerza de las propias instituciones educativas. Como gremio, se ensambla con la escuela, donde se producen las relaciones cotidianas, se realizan fiestas sociales y cívicas, circula la información y se entablan relaciones de amistad. Esta articulación facilita su organización, pues permite que funcionen los lazos de lealtad del profesor con la institución y su jerarquía, de los directivos con las necesidades de los profesores, y su adhesión al gremio. Es una “base” con la potencialidad de “abrirse para momentos de la movilización y a la cual vuelven los maestros cuando la acción colectiva pasa” (Tarrow 1997, 55). Pero, al mismo tiempo, este ensamblaje es una debilidad, en la medida en que se trata de una estructura organizativa que no tiene

autonomía ante la institución, una entidad híbrida asociación-institución que no permite confrontar a la autoridad. Esto la convierte en vulnerable ante cualquier giro que dé la autoridad si esta no tolera los objetivos o el funcionamiento del gremio de los maestros organizados.<sup>11</sup>

La unidad educativa es el espacio que mencionábamos, el lugar donde se establecen las relaciones cotidianas, se cimentan relaciones de amistad y trabajo entre maestros, donde hay una división de trabajo, según las responsabilidades pedagógicas, y una relación de jerarquía. Esta es la plataforma institucional que sirvió de base para la conformación de la Red de Maestros, espacio de comunicación y sociabilización del cual parten los profesores para intervenir en acciones masivas. Es decir, es el lugar de la micromovilización en el que se realizan las reuniones, circula la información, se comunican los problemas, se articulan necesidades y se organiza la capacitación.

El otro factor que enlaza a los miembros de la Red de Maestros es la propia estructura jerárquica de las instituciones educativas. El propio maestro es una autoridad en su aula, con los padres de familia y con la comunidad; tiene una visión de la jerarquía y de respeto a la autoridad. Al contar con rectores en sus filas, la estructura de la Red está asentada en las autoridades y, a través de ellas, se vincula a los profesores. Esto fue corroborado por varios entrevistados. La Red es una asociación de profesores que se asienta en la escuela, pero, al mismo tiempo, funciona como una asociación voluntaria en la que es difícil separar la Red de la institución. Hay una tenue frontera entre la institución educativa y la organización social. Si bien no todos los profesores son de la Red, hay una adhesión mayoritaria en gran parte de las zonas y en muchos distritos. Los requerimientos son bastante fáciles: llenar una ficha, participar en reuniones esporádicas o en actos masivos. La Red no tiene ni exige

---

<sup>11</sup> Esto sucedió con el cambio de gobierno y, sobre todo, con los cambios de ministros del período de Moreno. Fander Falconí trazó una línea roja entre el Mineduc y la Red de Maestros, y Milton Luna tenía viejas relaciones con la UNE. La Red, como organismo híbrido, puede constituirse a futuro como gremio con cierta postura crítica al régimen —conformándose como una corriente política al interior del magisterio—, o mantenerse como una expresión institucional de un sector del magisterio. Varios entrevistados, ya entre mayo y julio de 2018, preveían varios escenarios. Al menos hay tres corrientes al interior del magisterio: la liderada por Wilmer Santacruz, que tuvo su Asamblea Nacional en Babahoyo el 20 enero de 2019; la liderada por Agustín Lindao, afín a la lista 35 y a Moreno, que tuvo su Asamblea Nacional en Guayaquil el 23 de febrero de 2019, y la de la UNE, con influencia del MPD-Unidad Popular, que recuperó su personería jurídica en mayo de 2021.

otros requerimientos, ni obligación para participar en eventos periódicos, ni pagar cuotas.

El requisito de la ficha de afiliación fue firmado por muchos maestros en distintos momentos de su conformación. “Sí hay una ficha, en donde se llenan todos los datos personales, institucionales, de ubicación, todo eso, y lo firma, y adjunta una copia de la cédula respectiva”, señaló el coordinador distrital de la Red en Imbabura en una entrevista realizada en 2018. El reclutamiento se realiza a nivel circuital o distrital por los maestros promotores que, generalmente, son directivos de las instituciones y tienen trato cotidiano con los maestros. También se recluta miembros en espacios y manifestaciones públicas. El papel de los rectores, tanto en el reclutamiento como en la convocatoria de eventos de la Red, es clave.

Según señaló Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros, en una entrevista dada en 2018, se habla reiteradamente de más de 100 000 profesores, de un total de 150 000.<sup>12</sup> A nivel local, en la zona de investigación, se pudo recoger testimonios de los directivos en el sentido de que las dos terceras partes de los maestros pertenecerían a la Red. La excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, entrevistada en 2018, indicó al respecto: “En la Red de aquí, de Ibarra, hablamos de 3000 maestros del Distrito, aproximadamente, unos 2000 maestros están inscritos en la Red de Maestros, esa es la Red”. En el caso de Guayas, hay un 85 % de miembros, según el dirigente Agustín Lindao. En el caso de Pomasqui, la coordinadora señaló que todos están en la Red, excepto un grupo pequeño que está en la UNE.

Los entrevistados de la Red de Maestros, así como los funcionarios del Mineduc mencionaron que la Red tenía cobertura nacional, una importante representación de los maestros y una capacidad de movilización que se demostraba en actos como las marchas o las grandes concentraciones. Una de las más importantes fue la realizada en el Estadio Modelo de Guayaquil, con 50 000 maestros. Esto tiene que ver, para los

---

<sup>12</sup> Hay datos imprecisos sobre el número de adherentes a la Red de Maestros. Los registros se mantienen a nivel local, pero no se han consolidado a nivel nacional. El proyecto de reformas a la LOEI (Red 2015b) se presentó con 170 000 firmas. En este caso, no es prueba de afiliación, pero sí de respaldo a una iniciativa de la Red.

entrevistados, con el tamaño y cobertura del Mineduc, que es identificado como el más grande del Estado. “Con este nuevo magisterio, porque es un nuevo magisterio, porque se actualizó. Imagínese de 80 000 pasar a 160 000, se duplicó totalmente, ahorita estamos como 160 000 maestros, en tiempo de Correa éramos como 80 000 y él los duplicó”, expresó la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura.

La misma entrevistada señaló que ese número sigue creciendo, pues la educación fiscal atrajo a muchos estudiantes de los establecimientos particulares que tuvieron que cerrar debido a que los fiscales gratuitos lograron mejor calidad y habilitaron el acceso con alimentación escolar, textos y uniformes. “Claro, sí es más fuerte, y sigue creciendo. Porque ahora superó la educación fiscal a la educación particular, ahora cada inicio de clases vaya a ver, tenemos fechas y cronogramas, para el mes de julio, por ejemplo, pases de particulares a fiscales. Con los pases se acogen nuevos estudiantes, entonces, nos toca incorporar aulas, incorporar maestros”.

Este carácter híbrido de la relación entre la Red y la institución hace que muchas de las actividades normales de los maestros –reuniones, eventos de formación, actividades sociales y deportivas– sean factores que le dan sustento a la propia Red. Pero, al mismo tiempo, la falta de separación Red-institución hace que sea una organización sin mayores exigencias, una especie de corriente gremial que no cuenta con estructuras de organización autónomas de la institución y, por tanto, es fácilmente absorbible por el Mineduc.

Hay que señalar que el número de profesores antes referido no implica que ellos tengan compromisos con la Red. Los maestros activos son menos que los afiliados y se movilizan según las circunstancias y convocatorias de los directivos. Tampoco la organización convocante funciona igual, pues cada coordinación distrital es distinta a las demás. En el caso de Guayaquil, tiene muchas actividades, lo que no ocurre en Ibarra, por ejemplo.

## Zonas, distritos, circuitos

La estructura paralela y ensamblada con la organización del Estado –zonas, distritos y circuitos– fue asumida por la Red de Maestros de manera casi natural, desde el inicio, pues dicha estructura se creó al mismo tiempo que se consolidó la Red. Se trata de una transformación institucional, dependiente del Estado central, de carácter administrativo y no político, en cuanto el mando central delega a las administraciones públicas regionales y locales facultades y funciones acotadas en temas legales, de infraestructura, de manejo de talento humano, de contratación y, en general, de gestión. No se da una distribución del poder, como en el caso de la descentralización, sino una delegación de poder. Como dicen varios coordinadores distritales: los distritos son el Ministerio en el territorio.

Esta reforma, aprobada por el gobierno en 2012 y aplicada desde 2013, sustituye las Direcciones Provinciales de Educación, forma tradicional de la organización estatal, donde estaba inserta la UNE. Además, convierte cada escala en la administradora de las unidades educativas, lo que significa que los directores y equipos de las unidades educativas pierden la autonomía relativa que tenían antes y dependen, en términos de toma de decisiones, del coordinador distrital y del zonal. Estos cambios también implicaron la reorganización de la oferta, pues se formaron unidades educativas fusionadas, más grandes, y para esto se cerraron las escuelas unidocentes y rurales, lo que rompió la relación escuela-comunidad, desconociendo la función de la escuela en la comunidad, abandonando un rasgo central de la construcción del sistema educativo desde el siglo XX. La reforma, además, desconoce la autonomía de la educación bilingüe, fruto del proceso de reactivación étnica que inició en la educación desde los años 70.

La Red de Maestros asumió una estructura semejante a la del Mineduc, bajo el criterio de facilitar la convocatoria de los profesores y el enlace con las autoridades en cada nivel de la escala. En un proceso de modernización –con fuerte inversión de recursos económicos, con políticas educativas definidas previamente por parte de las autoridades–, la Red de Maestros aparece como un elemento profundamente implicado con la reforma institucional, como un refuerzo de la política de reestructuración del aparato educativo, dado que los rectores

y maestros coadyuvaron a instalar los distritos y circuitos. Los funcionarios del gobierno de Rafael Correa hablan de que la Red “se suma y ayuda al proceso de implementación”, o que la Red era necesaria “para mejorar la gobernabilidad” de la educación, cuando se trataba de dejar en el pasado a la UNE, que había estado profundamente involucrada y enquistada en el Ministerio de Educación.

Cuando se indagó sobre cuál fue la razón para asumir esa estructura, en entrevistas realizadas en 2018, una vicecoordinadora nacional de la Red manifestó que fue “con la finalidad de tener más fácil la comunicación con las bases. Y con la institución también. Por ejemplo, la mayoría de los rectores que formamos parte de la Red somos coordinadores institucionales, entonces, eso facilita de alguna manera”. La Red de Maestros se organiza según la estructura de las autoridades zonales. Además, demuestra que el proceso de conformación del nuevo gremio estuvo auspiciado por el Mineduc. “Sí, porque nosotros veíamos que significaba tener mayor facilidad de contacto con los docentes [...]. Entonces, es más fácil que aquí se reúnan y tengan la información; si hay algún problema, pasa a la dirigencia distrital, lo tratan en Cotacachi; si hay un problema que sea más fuerte, y que el Distrito no soluciona, ya van al zonal, los problemas ya grandes, me tocan a mí”, señaló Wilmer Santacruz, en una entrevista, en 2018.

La estructura de la Red de Maestros en diversos niveles permite la articulación entre las bases y la dirección. Haber conformado la agrupación según la institucionalidad del Mineduc facilita el proceso de organización, como lo explicó uno de los líderes en una entrevista:

**Líder distrital de la Red en Imbabura.** Le voy poner el ejemplo de aquí, de nuestro Distrito. Los compañeros que son líderes institucionales nombraron a su líder circuital. Nosotros tenemos 10 circuitos, ellos eligieron a su líder distrital; en ese caso, me tocó a mí; y nosotros, en cambio, elegimos al líder provincial. No está en los estatutos, pero siempre hay un compañero que nos dirige, entonces, él nos está dirigiendo a nivel de provincia, él dirige a todos los distritos, nosotros a los circuitos, y estos a los institucionales. Esa es la Red. Entonces, a nivel nacional, igualmente, hay representantes de cada una de las provincias que se reúnen y nombran su directiva nacional, de cada una de las zonas, en el

caso de la nuestra salió el compañero Wilmer Santacruz, que es el dirigente nacional, porque fue electo por todas las zonas, él es el dirigente nacional. Es una estructura.

Para los miembros más experimentados de la Red de Maestros es importante recalcar su independencia del Mineduc porque están conscientes de que en ese punto reside su legitimidad como organización social, y saben que esa es una crítica que enfrentan.

**Coordinador provincial de la Red en Imbabura.** Nosotros tenemos directivas en todas las zonales del país, independientes de la institucionalidad del gobierno. Estamos estructurados, tenemos una directiva provincial y, en cada cantón, una directiva. Tenemos reuniones mensuales donde discutimos temas netamente educativos. Obviamente, no nos alejamos del tema político, pero no partidista. El coordinador provincial, que soy yo, y un representante de cada cantón. Sí. Aunque Cotacachi es uno solo, Ibarra, Pimampiro y Urcuquí es otro, y Otavalo y Atuntaqui es otro: tres distritos en la provincia. Pero a nuestras reuniones van representantes de todos los cantones. Son reuniones mensuales.

### Asambleas y congresos

Si bien en algunos distritos, como en el norte de Quito, se hacen reuniones mensuales, esto no parece ser generalizado en todas las zonas. Más bien, se convocan cada vez que existe un hecho relevante, por ejemplo, la difusión de un acuerdo con el Mineduc o el debate del Plan Zonal. Las asambleas se dan con los delegados a nivel distrital y zonal o regional. Por ello, se puede afirmar que hay escasos espacios de deliberación y decisión, lo que parece estar afectando la consistencia democrática y programática de la Red de Maestros. Esta carencia se contrarresta por la relación diaria e intensa que tienen los directivos con los maestros para receptar sus inquietudes y necesidades. Como señaló el coordinador distrital de la Red en Imbabura: “Se han hecho convenciones de directivos, pero nosotros tratamos de recoger lo que dicen las bases [...]. Hay una instancia que funciona a menudo, la de directivos, que supone que ellos tratan de recoger lo que dicen las bases [...]. Un ejemplo es la de Portoviejo”.

Hay otros ejemplos de reuniones que se convocan por temas específicos, como lo explicó un miembro de la Red:

**Coordinador provincial de la Red en Imbabura.** Dentro de la Red de Maestros, cuando hacemos estas mesas de diálogo, escogemos primero a un compañero docente que esté preparado y que aporte [...], los seleccionamos haciendo el mismo ejercicio que en las localidades, en los territorios. Vamos a hablar por ejemplo del Plan Decenal anterior. Habíamos hablado de cómo solucionar los problemas de la infraestructura. Entonces, hicimos una reunión primero en el territorio, seleccionamos la propuesta y llevamos esto a la mesa de diálogo. Esa es la manera. Entonces, ahí vemos quiénes pueden representarnos, y que lleven la voz desde las bases. No han participado solo los dirigentes.

Mientras tanto, un coordinador de la Zona 1, funcionario del gobierno de Lenín Moreno responsable de las relaciones con el gremio, entrevistado en 2018, señaló: “No es [...] en los territorios que discuten el tema del gremio y su posición frente a las políticas que se implementan, frente a la coyuntura política, frente a las directrices que se están dando desde el Ministerio. No veo una discusión, no existe, no la conozco. Yo no veo ahí asamblea. Una asamblea es cuando convocas a toda la gente y la gente discute y tienes una agenda y tienes programas y líneas de discusión. No existe, no he visto”.

En cuanto a congresos nacionales, un primero se realizó en 2015, en el cual se eligió a los directivos, al coordinador nacional y a la vicecoordinadora. A estos se juntan los coordinadores zonales, que conforman la directiva nacional. El coordinador distrital de la Red en Imbabura, en una entrevista, en 2018, dijo que “se espera que haya en estos próximos meses un nuevo congreso, seguramente con la finalidad de renovar la representación incluso a nivel nacional, tanto de la nacional, de las zonales, de las distritales y circuitales, que haya una renovación. [...] Se tiene que hacer, ya entrar a elecciones, yo pienso que tiene que hacerse lo más pronto posible”. Previamente a ese congreso, se realizaron varios eventos, según exige el Ministerio de Trabajo para la aprobación de los estatutos.

En enero de 2019 se realizó, en Babahoyo, una Asamblea Nacional donde se eligió a las nuevas dignidades. Asistieron 1500 delegados

y resolvieron un manifiesto donde se establecieron varias demandas al gobierno de Lenín Moreno, con una clara actitud de presión, y al Parlamento en relación a los problemas de los maestros. Inclusive, varios líderes señalaron la necesidad de movilizarse en las calles.

## Dirección

En general, el origen de la Red de Maestros, ensamblada con el Estado y el Mineduc, incide en la configuración de una organización vertical, con gran peso del coordinador y la vicecoordinadora nacionales, y de los directivos zonales. Esta estructura tiene gran influencia de los dirigentes, con menos actividad a nivel de base, tal como afirmó el coordinador distrital de la Red en Imbabura: “Es cierto, eso es cierto. Y eso es lo que hemos estado comenzando ya a pelear. [...] Todas la propuestas y decisiones vienen desde arriba y al corre corre de los de las bases”.

La Red de Maestros se conformó básicamente orientada al “diálogo” con las autoridades educativas, es decir, con un peso de los líderes que llevan la representación de los profesores hacia las autoridades a nivel nacional. Estos asumen el rol representativo de una corriente de maestros que requiere tener una voz ante el Estado. De ahí que los eventos internos sean esporádicos y el congreso, que debería cohesionar la estructura interna, pueda ser postergado. En 2015 se eligió la primera directiva, correspondía convocar a nuevas elecciones en 2017, pero las funciones de los representantes fueron prorrogadas debido a los problemas suscitados por el cambio de gobierno. Al respecto, un líder distrital de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018, dijo: “Los estatutos dicen que cada dos años se darán las elecciones correspondientes, pero, últimamente, por esta situación que estamos con diálogos con el gobierno, no nos ha permitido ya dentro de la organización tomar las decisiones para llamar a una convocatoria a elecciones. Es que estamos en funciones prorrogadas muchos de los compañeros en este momento, hasta cuando se dé el proceso de elecciones donde los compañeros determinarán a qué compañeros se los ubica en cada uno de los niveles, sean circuitales, distritales, provinciales o nacional”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La Asamblea Nacional mencionada por el entrevistado se realizó el 20 de enero de 2019, en Babahoyo.

Si bien existe el equipo directivo, formado por el coordinador, la vicecoordinadora, la tesorera y los dirigentes regionales, no hay una clara división de funciones y competencias entre ellos. Es más, debido al ensamblaje con la institucionalidad del Mineduc, la coordinación de varias actividades se hace de manera conjunta con el equipo de asesores del ministro, que tiene recursos, capacidad de convocatoria y movilización. Basta ver que las propias reuniones zonales en las que se constituyó la Red de Maestros fueron promovidas por los asesores del ministro, junto con líderes nacionales y zonales de la Red.

### Recursos y locales

La estructuración organizativa interna de la Red de Maestros implica un nivel de formalización (estatutos, procedimientos), profesionalización y diferenciación de tareas. Luego de obtener sus estatutos, la Red pudo actuar legal y legítimamente como organismo representativo de los maestros, pero no cuenta con un equipo profesional que se encargue de las tareas organizativas. No tiene un equipo de comunicación, abogados, educadores, activistas u organizadores profesionales, ni responsables financieros que le den sustento. Es decir, no cuenta con un dispositivo profesional ni técnico que articule el conjunto de la organización y oriente sus actividades. Como señaló Wilmer Santacruz, en las entrevistas realizadas en 2018, “hay otro problema: nos falta comunicación y hemos quedado en tener asesorías legales aparte de las de defensa de los derechos y de la capacitación, o de relaciones interinstitucionales que sí tenemos. Nuestra estructura es la nacional, que estoy yo y está la doctora Nelly, más la tesorera, que no recibe ni un centavo de ninguna parte. De ahí tenemos dirigencias en nueve zonas, dirigencias completas en 140 distritos, y dirigencias en 1117 circuitos. Esa era la estructura que nos tenía como la organización más fuerte”.

Otra debilidad es el tema económico. Por la experiencia con la UNE, que cobraba cuotas mensuales obligatorias a todos los maestros y que eran descontadas por el Ministerio de Educación, la Red de Maestros ha evitado cobrar a los socios. Esto solamente se hace cuando se requiere un viaje de algún directivo o haya alguna actividad extraordinaria. Los efectos de esta decisión son contradictorios, pues,

por un lado, los profesores no se sienten afectados económicamente como antes, pero, por otro, el gremio se debilita, pues no cuenta con recursos para sostener un equipo técnico y de agitación que sustente su actividad.<sup>14</sup>

Tal como señaló un coordinador distrital de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018: “Cotización, no. Por ejemplo, esa es la diferencia: antes todos pagábamos [...]. Para nosotros hacer presencia en cualquier parte, nosotros, de nuestro bolsillo, pagamos nuestros pasajes y nos movilizamos; o sea, nadie nos da a nosotros”. Y un líder distrital de la Red en Imbabura, en otra entrevista del mismo año, dijo: “Lo que sí, por ejemplo, para los viajes, para las concentraciones, para las organizaciones de eventos, cada uno de los docentes aportamos y nos vamos con gusto. Por ejemplo, a Guayaquil ponemos nuestra cuota correspondiente y vamos”.

Las reuniones de los maestros se realizan en los propios establecimientos o en locales a los que las coordinaciones distritales accedieron por comodatos concedidos por el Mineduc. Son locales que se desocuparon cuando cerraron escuelas. Los encuentros locales o regionales masivos se realizan en los coliseos de algunos colegios o en locales prestados, como el que ocupa la Red de Imbabura en la anterior fábrica La Industrial, que ahora es un centro cultural y Museo de Atuntaqui, administrado por el municipio de la localidad. “Dentro de la parte logística nuestras sedes son utilizadas. Aquí, por ejemplo, en el Distrito nuestro, tenemos una sede en la cual no pagamos nada. En otras provincias también tienen sus sedes donde los docentes voluntariamente ofertan su local”, señaló un coordinador provincial de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018.

## Debilidad organizativa

El hecho de que la Red de Maestros se formara en febrero de 2015 muestra que es un proceso de organización reciente que, hasta 2018, aún no había asumido una forma gremial definitiva. En tres años todavía no se

---

<sup>14</sup> La UNE tenía un gran aparato de agitadores y educadores a través de Vanguardia del Magisterio, con presencia en todas las provincias y financiado por esos recursos. Vanguardia era el frente político del MPD: “Evidentemente, el grueso de la maquinaria militante pertenece a Vanguardia del Magisterio, pero lo que intentamos señalar es que la estructura funcional de la UNE, reconocida por el estatuto, no sería suficiente para conservar la hegemonía o movilizar a los maestros, si no existiese esta franja de militantes organizados” (Ruiz, Lama y Suárez 2012, 35).

ha consolidado y tiene vacíos y desafíos por delante.<sup>15</sup> Con el cambio de gobierno, la Red perdió el auspicio del Mineduc, que le ayudó a organizarse. Esto significa que quedó huérfana de una relación clave que le servía de soporte y le legitimaba. De hecho, parte de la publicidad de la Red se hacía a partir de encuentros con el ministro en los que llegaban a acuerdos sobre determinadas cuestiones. Esos acuerdos, al comunicarse a las bases, legitimaban a la directiva.

La Red tiene una serie de rasgos en términos organizativos tanto de carácter político como programático. Siendo una organización ensamblada con el Mineduc, su estructura descentralizada puede generar liderazgos locales e incluso caudillismos que rompan la articulación nacional. Su fortaleza como institución puede convertirse en una debilidad, dado que los directivos están institucionalizados y evitan asumir actitudes contrarias al Mineduc, acordes con un gremio autónomo del Estado. Además, no cuentan con una mínima burocracia: profesionales, activistas y un equipo técnico que le de consistencia. Por otra parte, al cambiar de gobierno, se perdió la coherencia que le daba el liderazgo político y el apoyo del Mineduc.

Un factor determinante es que la Red de Maestros no se constituyó en la lucha gremial, sino en una estructura alojada en la institución y en el marco de una orientación dirigida a mejorar la gobernabilidad del Mineduc.<sup>16</sup> Esta debilidad organizativa y política hace que las disidencias se den fácilmente en varias provincias.<sup>17</sup> Una de las más notorias fue la liderada por Segundo Viveros, excoordinador zonal, que intentó reunir a dirigentes de varias provincias, sin lograrlo. También, en la organización inciden varias tendencias políticas. Un funcionario del gobierno de Lenín Moreno, coordinador de la Zona 1 del Mineduc, durante una entrevista

---

<sup>15</sup> Son desafíos que actualmente enfrenta la Red ante un nuevo ministro y un nuevo gobierno. Sus demandas ahora son discutidas con las nuevas autoridades, pero ya no tienen auspicio para su funcionamiento. Si antes dialogaban con las autoridades, ahora tienen problemas más acuciantes, pues muchas de las reivindicaciones, como salarios y jubilaciones, están represados varios años. Ante la política de tinte neoliberal del gobierno de Moreno, que afecta el propio presupuesto de educación, los maestros deberán ejercer una presión más fuerte para que se responda a los pedidos.

<sup>16</sup> Si la Red de Maestros no se ha constituido en el conflicto o en acciones de lucha en los espacios públicos, tendrá problemas para consolidarse como gremio.

<sup>17</sup> En el período de gobierno de Lenín Moreno, se notó malestar en algunas provincias, especialmente por los temas concernientes a los resultados de la consulta popular: la Red decidió dejar en libertad a sus socios para que decidan individualmente por el sí o por el no. Sin embargo, no solo se dieron

realizada en 2018, hizo un balance de la Zona Norte: “Hay zonas donde es fuerte la Red, como Esmeraldas, con el Colectivo Vida, pero también está la UNE respaldada por líderes locales como la prefecta [Lucía] Sosa. En el Carchi está Patricio Borja, que era el director de la Red, con Democracia Sí. [...] El caso de Sucumbíos también es bien híbrido, o sea, ahí hay escasa presencia de la Red de Maestros”. Un líder de la Red en Imbabura, coordinador distrital, entrevistado en la misma fecha, manifestó: “En Esmeraldas hubo alguna división, de alguna manera, por cuestiones políticas, quisieron armar otra organización, se volvió a reorganizar, se mantiene la directiva normal ahora, pero así hay grupos disidentes”.

Hay dos factores, según el coordinador de la Zona 1, que tienden a debilitar a la Red: uno de naturaleza política, pues no hay coherencia programática, y otro estructural, que tiene que ver con la descentralización de la Red, que facilita liderazgos y alineamientos políticos locales y dispersos: “El vínculo con el exministro Augusto Espinosa les complica [...]. Es totalmente político y de afinidad clientelar, además, porque el Augusto, en su momento, les dio mucho poder en la toma de decisiones y en los espacios de poder; entonces, ellos se acostumbraron a eso y quisieron seguir manteniendo ese esquema”.

En este marco de dependencia institucional, a la Red de Maestros le faltan espacios de autonomía y democracia para sus bases. “Yo veo que hay un constante debilitamiento por responsabilidad también de los mismos líderes de la Red, porque una posibilidad de recuperar su organización es fomentar el tema del pluralismo, fomentar democráticamente las asambleas, convocar por los temas gremiales de los territorios, subir las demandas, organizarlas, sintetizarlas y esas establecerlas con un acuerdo. ¿Cuáles son los aportes que ha hecho la Red de Maestros, por ejemplo, en mejorar en los temas de deserción escolar?, solo por ponerte ejemplos, en temas de calidad objetiva, ¿qué han propuesto?”, afirmó el funcionario mencionado. Mientras tanto, los dirigentes de la Red de Maestros, como Wilmer Santacruz, la defienden: “La gente que esté verdaderamente convencida de la Red, lo siente y apoya, y eso existe más en la Costa. La gente de la Costa es súper empoderada de la organización”.

---

decisiones individuales, sino que varias provincias y distritos decidieron respaldar activamente el sí. Esto debilitó el liderazgo de la Red, identificada con el sector de la Revolución Ciudadana.

La Red tiene permanentemente un dogal que le amenaza; es la presencia de la UNE. Si bien esta institución fue eliminada jurídicamente, se mantuvo con base en la militancia del MPD, con una estructura activa e ideologizada, que conservó reuniones periódicas y realizó acciones buscando retomar su posición en el magisterio y ante el Estado. La UNE fue reconocida nuevamente en el gobierno de Lenín Moreno y trabajó en conjunto con el ministro de Educación Milton Luna.<sup>18</sup> Si bien parecería que la UNE no logra una amplia convocatoria con los maestros, es una amenaza permanente para la Red, que no tiene el núcleo de activistas ni los respaldos políticos del nuevo gobierno.

La estructuración del movimiento social, como se ha señalado anteriormente, puede integrar lo que varios autores llaman una “infraestructura de movimientos”, en la que convergen organismos de autoayuda, entidades de servicio, colectivos de distinto tipo o comisiones específicas que pueden convertirse en pilares de las campañas de protesta (McCarthy 1999, 224). Siendo una estructura híbrida institución-gremio, la Red de Maestros dependía, fundamentalmente, del Mineduc y su equipo de asesores en la década de la Revolución Ciudadana. En este sentido, las autoridades del sector fueron sus principales aliadas (pues le daban reconocimiento, información e interlocución sobre políticas y gestión, y acceso a determinados recursos, como locales donde funcionar). También tenía apoyo de los medios de comunicación públicos, que difundían sus manifiestos. La Red de Maestros, a pesar de su presencia en la campaña electoral de 2017 y actos masivos, no tuvo una participación directa y activa en AP o en la CUT, formada por el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Realizó acciones públicas, pero, en general, su alianza con sus pares organizativos fue débil y no tuvo apoyos sustantivos. Con estos antecedentes, se puede afirmar que tuvo aliados en el Estado en diverso grado, pero no contó con alianzas con otros actores: universidades, ONG, apoyo internacional u otros sectores políticos. Hay que señalar, también, que, progresivamente, dejó de tener apoyo en el gobierno de Moreno.

---

<sup>18</sup> Durante el gobierno de Lenín Moreno se sucedieron tres ministros de Educación. Luego de Fander Falconí (2017-nov. 2018), el ministro Milton Luna duró apenas seis meses en su cargo, hasta junio de 2019, cuando fue reemplazado por Monserrat Creamer (jun. 2019-hasta el fin del gobierno de Lenín Moreno).

## Demandas de la Red de Maestros

Las demandas de los maestros fueron garantizadas en el período de la Revolución Ciudadana en la medida en que se ejecutó una fuerte política social. El gobierno buscó ampliar la cobertura en educación, beneficiando directa o indirectamente a los maestros. Pero también hubo limitaciones, debido a las restricciones fiscales de finales de 2014, que impidieron que varios de los postulados de la propia política educativa se hicieran realidad (Chiriboga 2018). A esto se suman diferencias ante una modernización meritocrática que los maestros consideran desmesurada.

Se puede hablar de una política educativa con ciertas limitaciones en relación con los intereses de los maestros. Por una parte, se logró un salario básico más alto y un nuevo escalafón, pero, por otra, no se consiguieron mejores salarios para los maestros antiguos; se ampliaron los horarios de trabajo a ocho horas –que después se rectificaron y quedaron en seis–; se impuso un tipo de gestión escolar con mecanismos de programación y control que sobrecargaron la labor docente; se incentivaron las jubilaciones, pero no hubo suficiente financiamiento para cubrirlas; se estableció la recategorización, pero se exigió requisitos que la generalidad de maestros consideraba exagerados; y se implantó la evaluación, que fue impugnada por la UNE (lo que llevó a la ruptura con el gobierno) y resistida pasivamente por la Red, que vio en ella una amenaza, especialmente cuando se consolidó el Ineval.

Hay que señalar que muchas demandas de los maestros no se consolidaron como una demanda colectiva y asumieron una forma individual, canalizada mediante las vías burocráticas. En este campo están: el ingreso de nuevos maestros, los ascensos, la movilidad, la prueba “Ser maestro”, la recategorización y la sectorización. La creación de sistemas informáticos centralizados modeló la demanda; los mecanismos de control sobre la carrera docente se modernizaron y se concentraron en el Estado central. Los organismos colectivos, como la Red de Maestros, dan información al maestro que tiene un problema y vigilan el cumplimiento del procedimiento y la aplicación de las reglas, pero no se involucran en la tramitación, que la hace el Mineduc mediante normas y mecanismos técnicos establecidos y bajo la decisión centralizada de los funcionarios del mismo. Es decir, las demandas se tienden a individualizar sin que el gremio asuma

un papel significativo. Solo en el caso de que los problemas o reivindicaciones de los maestros se masifiquen, los dirigentes formulan la reivindicación y la presentan a las autoridades competentes. A continuación, se analizan las principales demandas del conjunto de los maestros.

## Salarios

El tema del salario fue y sigue siendo prioritario para los maestros. Reconocen que el establecimiento de un salario mínimo por más de USD 817 y un nuevo escalafón fueron un avance importante, aunque no suficiente (AN 2011). Así, un coordinador distrital de la Red en Imbabura, en una entrevista realizada en 2018, señaló: “Lo más importante era buscar un mejoramiento de los salarios de los docentes [...]. 450 dólares ganaba yo como rector [...]. Hubo un incremento sustancial. De alguna manera, saltar de 450 a 817 dólares es un cambio bastante grande, pero [...] todavía el gobierno [no] puede reconocer efectivamente que el gremio más grande del país es uno de los gremios más mal pagados de todos [...]. Usted puede ver, solo compare el sueldo de inicio de un docente, con el sueldo de inicio de un soldado o de un policía, por ejemplo”.

Los maestros de la Red consideraron que el mejoramiento del salario requiere una respuesta del profesorado en su responsabilidad con el mejoramiento de la educación. Una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, también entrevistada en 2018, manifestó: “Pero la aspiración a través de la Red no era únicamente pelear por los salarios, porque eso se venía peleando [...], solo que el incremento a los salarios fue sin querer aceptar responsabilidades de las que teníamos que aceptar nosotros: en el mejoramiento de la calidad de la formación nuestra como docentes, el aceptar ser evaluados permanentemente para poder ir corrigiendo las falencias que tenemos, porque [...] la UNE siempre se opuso a eso, [...] pero para los nuevos tiene que convertirse en una costumbre el ser evaluados permanentemente, para ir reconociendo las falencias que tenemos”.

Respecto a otros beneficios, los maestros comparten la expectativa, con los demás servidores públicos, en relación con la ampliación de los servicios de salud, cesantía y jubilación en la seguridad social pública (gestionada por el IESS).

## Contratación

Muchos profesores y empleados tenían contratos que se reeditaban cada año. Este fue un problema persistente desde el inicio del gobierno de Correa. El Mineduc logró, mediante “Ser maestro”, hacer concursos –en seis ocasiones– que permitieron ampliar la planta docente, y muchos de ellos entraron con nombramiento, obteniendo estabilidad.

El Mineduc tuvo una política de renovación generacional del magisterio, amplió el número de partidas, con lo que eliminó la precarización y el empleo “por contrato”. Si antes las comisiones donde participaba la UNE eran las que seleccionaban a los profesores, ahora lo hacía “técnicamente” el Mineduc, a partir de la prueba “Ser maestro”. Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Ernesto Anaguano, estudiante de la Maestría en Sociología de FLACSO-Ecuador, experto en temas educativos, señaló que de 2006 a 2017 el número de maestros en el sector público subió de 120 000 a 150 000. Esto significa que el Estado tuvo capacidad para ampliar la planta de profesores, receptando la demanda de miles de jóvenes que aspiraban a ingresar al magisterio.<sup>19</sup>

## Escalafón

El escalafón se redefinió en la LOEI (AN 2011), con 10 escalas, un sistema nuevo de recategorización mediante pruebas y requisitos de capacitación, titulación y experiencia. Para los maestros de mayor experiencia, el escalafón no fue una conquista significativa, en la medida en que los que mejoraron más fueron los jóvenes. Por ello, los temas de la recategorización y el escalafón siguen siendo prioritarios. Este punto consta tanto en la propuesta de la Agenda Decenal como en el proyecto de reformas a la LOEI (AN 2011), en curso. En 2015, con la reforma a la LOEI (AN 2011), se redujo la escala de 10 a siete categorías, como consta en la tabla 4.1.

---

<sup>19</sup> La demanda de nuevos concursos se mantuvo hasta mayo de 2021 y forma parte de la plataforma de la Red de Maestros en la Asamblea Nacional del 20 de enero de 2018. El gobierno de Lenín Moreno ofreció dar nombramientos y firmar contratos, pero postergó la prueba, hubo denuncias de despidos y persistió la amenaza de recortes debido al ajuste fiscal.

Tabla 4.1. Número de docentes escalafonados

Categoría	Enero 2014	Enero 2015	Enero 2016	Enero 2017	Noviembre 2017
A	5748	3044	2563	1269	1069
B	8384	5140	4605	3260	3074
C	9823	5691	5815	5571	7094
D	10 961	7133	6763	5644	10 572
E	10 736	8390	7997	14 819	10 068
F	9788	8321	16 311	9035	7917
G	50 492	68 682	64 475	98 792	99 763

Fuente: Chiriboga (2018).

### Recategorización y ascensos

El ascenso de categoría, llamado recategorización,<sup>20</sup> fue una exigencia clave de los maestros para mejorar sus salarios y progresar profesionalmente. Durante la gestión de la Revolución Ciudadana se establecieron procesos y requisitos de tal manera que la decisión sobre estos temas ya no estaba en manos del gremio, sino de los funcionarios del Mineduc.

Varios entrevistados se quejaron de las dificultades para el ascenso y de que la demanda se ha mantenido represada desde entonces. Según una investigación realizada hasta 2017, se ha recategorizado un poco más del 15 % de todo el magisterio fiscal. Esto significa que la mayoría de profesores se mantienen estacionados en las categorías más bajas del escalafón, sin posibilidades de ascenso. Los maestros tenían una visión sobre el tema, tal como se señala en el gráfico 4.2.

<sup>20</sup> LOEI, transitoria 33: “Los docentes que cumplen con los requisitos de titulación y años de experiencia, por única vez podrán optar por ascender antes de los cuatro años [...] siempre que acrediten haber aprobado los cursos [...] [y obtengan] el puntaje requerido en la evaluación para poder ascender” (AN 2011).

Gráfico 4.2. Percepción de los maestros sobre la recategorización



Fuente: Chiriboga (2018).

Según esta encuesta, los maestros perciben los requisitos como muy exigentes y esgrimen diversas razones sobre las dificultades del proceso de recategorización: insuficiente información, limitaciones financieras del Estado para afrontar los procesos de carrera docente, problemas en la gestión de la carrera por parte del Mineduc, dificultad para superar las evaluaciones exigidas en los procesos de carrera docente y percepción de que los incrementos por ascenso de categoría son pequeños.

## Sectorialización

Muchos profesores tuvieron una larga trayectoria laboral antes de conseguir, luego de años, una partida en una escuela o unidad educativa cercana a su hogar. Esto implicó que ellos mantuvieran pésimas condiciones de trabajo en las comunidades del sector rural donde comenzaron, condiciones que incluso afectaban a sus familias. El Mineduc tomó medidas al respecto, pero, en general, se trata de un problema que siempre se ha resuelto de manera parcial. Un dirigente provincial de la UNE de Imbabura, entrevistado en 2018, manifestó: “Todos nos iniciábamos hace 25 años en el sector rural, la conscripción la hacíamos en la rural: teníamos que ir a vivir allá. Ahora está asfaltado, antes era difícil porque llovía y los caminos se derrumbaban. No había luz donde me inicié, y

peor teléfono. Mi mamá me llevó en el bus; para prender el radio, mi mamá me dio pilas y velas. Con la comunidad de Irubí hicimos buenas gestiones. A los seis años que estuve, vino la luz. Qué emoción cuando vino la luz. El Sr. Mejía Montesdeoca nos dio tubos para el alcantarillado. El agua era entubada, pero a dos horas de la comunidad hicimos un tanque. Luego se hizo un reservorio”.

## Jubilación

Con respecto a la jubilación, en la LOEI (AN 2011) se implementó una compensación como incentivo.<sup>21</sup> Sin embargo, con la crisis de 2014, el gobierno tuvo problemas para financiarla y estableció un acuerdo para pagarla en bonos. Al comienzo del nuevo gobierno, en 2017, se encontraron 16 000 expedientes pendientes desde 2011 (*El Comercio* 2018), pero este tampoco ha resuelto el tema. Un maestro de Imbabura, en una entrevista realizada en 2018, explica el logro que implicó la jubilación:

**Dirigente provincial de la UNE de Imbabura.** “Lo fundamental del magisterio era arrancarle lo que nunca le han arrancado al neoliberalismo, un incentivo para la jubilación del magisterio. El maestro antes salía cruzadito los brazos: ‘¡Gracias maestro por haber trabajado 60 años, 40 de trabajo y 60 años de edad, gracias!’ El maestro salía así: ‘gracias’... ¡No había nada! Entonces [...] en la Constitución, en la [Disposición Transitoria] Vigésima Primera dice: El Estado entregará un estímulo a la jubilación del maestro, una compensación que corresponde a cinco salarios básicos unificados de acuerdo a la edad, más o menos 50 000 dólares, desde 47, 48, 49, así, de acuerdo a los años de trabajo, que nunca en la historia nos habían dado”.

---

<sup>21</sup> LOEI, Disposición General Novena: “Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto. Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los Art. 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público” (AN 2011).

## Jornada laboral

Este fue un elemento que tensionó la relación entre el magisterio y el Mineduc. Con el afán de que los maestros se concentraran en un solo establecimiento y asumieran el conjunto de la jornada laboral, el gobierno estableció la jornada de ocho horas. Esto afectaba a los maestros y maestras que, aparte de las clases, tienen muchas tareas (preparación de clase, calificación de trabajos, informes). Fue una demanda generalizada de los maestros que esta jornada se redujera. Según el coordinador provincial de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018: “Sí. Hubo malestar. Se suscitó en cuanto a la carga horaria, las ocho horas y tantas cosas que nos hicieron trabajar; fue un problema tremendo, trabajar hasta medio día y luego quedarse más; hubo mucho malestar, muchos inconvenientes. Más que todo, las personas comenzaron a enfermarse muchísimo y hay gente muy enferma dentro del magisterio, están constantemente en los hospitales, en el IESS, en todas partes, haciéndose atender por esta presión que hubo, mucha presión al magisterio”.

Quien tomó la iniciativa para solicitar la reducción del número de horas fue la rectora de un colegio de Imbabura, excoordinadora distrital de la Red. Ella lo compartió con el dirigente de la Red y este, a su vez, al ministro: “La jornada laboral yo no podía porque tenía tres secciones seguidas, no tenía espacio, me chocaba, era un desastre. Y en una ocasión, saliendo de una videoconferencia con el señor ministro, [...] me encuentro con Wilmer Santacruz y le digo: ‘Vea, este es otro proyecto, lidere [...]’. ¿Qué hizo el Augusto Espinosa? Cogió esto y se fue por todo el país [...]. La jornada presencial se hizo de seis horas, y dejaron dos horas para que planifiquemos en los domicilios [...]. Yo me acerqué donde Wilmer, lo conseguimos”.

## Sobrecarga administrativa

Una queja generalizada de los profesores tiene que ver con la sobrecarga administrativa, debido a que deben elaborar una serie de matrices y enviarla por internet al Mineduc. Esto hace que una parte significativa de su tiempo semanal se vaya en esas tareas. Inclusive, un rector indicó diez oficios con formatos distintos que tenía que enviar tanto a diversas

unidades del Mineduc como a la Zona y al Distrito, para conseguir ocho días de vacaciones que eran su derecho. Un funcionario comentó en una entrevista:

**Coordinador de la Zona 1 del Mineduc.** Había cosas que no funcionaron, por ejemplo, [...] los temas de carga laboral, cargas administrativas con la llenada de un montón de matrices de información que pedían a los maestros y que les restaba su tiempo de trabajo directo, pedagógico y demandaba más tiempo administrativo: estar llenando matrices, información, notas, ausencias...; un montón de cosas: que planificación micro, macro... y eso era cada semana... Los *manes* tenían que sentarse, abrir *online*, conectarse al internet y trabajar en *on*—o sea, prendido el internet—para poder meter la planificación, las notas, los parciales... Se demoraban cinco horas, en el mejor de los casos, los que sabían. 140 000 profesores metidos el viernes a las tres de la tarde ingresando información, se saturaba todo.

Por otra parte, una profesora de un colegio privado y profesora de la Universidad Central señaló, en una entrevista realizada en 2018, que el problema de las matrices no solo tenía que ver con la evaluación, pues hay un abanico de exigencias, muchas sin mayor utilidad, que el Mineduc ha impuesto a los profesores: malla curricular, planificación, evaluación y control.

**Natalia Rivadeneira, profesora de una unidad educativa privada.** En mi caso, [...] tienes un auditor en el colegio, si hay un supervisor del Ministerio de Educación que va a tu institución, te va a pedir ciertos documentos, las planificaciones [...]. Los fiscales tienen más presión por la recategorización que tienen, a la que se someten. Inclusive te propone un marco de organización diaria, hay ciertas actividades que tienes que hacer en un día, que tienen que ver con el área social, con el área de descubrimiento del entorno, con la parte de motricidad fina y gruesa, para que haya un equilibrio, para intentar que los niños logren su desarrollo integral de alguna forma. [...] Yo conozco gente que trabaja en el Ministerio, pero no sé si se llega desde los escritorios a la práctica real, a conectarse con el docente, a decirle: ‘Esto es lo que quiero, te estoy

pidiendo que hagas este documento porque tiene una razón, tiene un sentido y sirve para esto'. [...] Entonces, sí se vuelve una tarea súper frustrante, una tarea angustiante, una tarea abrumadora. [...] dices: ya no más, ya no quiero más documentos, ya no quiero saber nada, estoy harta, ya no quiero.

## Capacitación

Los maestros no tenían capacitación en los gobiernos anteriores y esa era una demanda fundamental. Entonces, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, el Mineduc apareció con una oferta en ese campo: la creación de la UNAE, procesos de capacitación de 330 horas en diversas disciplinas, cursos abiertos en las universidades regionales y la oferta de maestrías con universidades españolas, en las que se graduaron 2500 profesores. Pese a ello, la demanda rebasó la oferta, no solo por el número de profesores, sino también porque había un importante sector de maestros sin pregrado y sin maestría, por lo que cualquier oferta era insuficiente.

Hay que tomar en cuenta que la capacitación era un requisito para el ascenso y la recategorización. Así, Wilmer Santacruz, coordinador nacional de la Red de Maestros, señaló en 2018: “La recategorización está establecida según las categorías, desde la G hasta la A. Entonces, [se hace] de acuerdo al número de años, al tiempo de servicio que usted tiene, usted tiene la opción de presentarse a pedir un ascenso de categoría, presentando una certificación de 330 horas de capacitación”. La excoordinadora distrital de la Red en Imbabura contó la experiencia de esta localidad, respecto a que, con el cambio generacional, los jóvenes maestros tenían mayor demanda de formación: “Bueno, eso también es un cambio en la sociedad en general: cambios generacionales que se dan con otros valores, entra la gente con otro tipo de referencias. Sí hay *full* gente que ahorita se capacita, están por ejemplo siguiendo sus maestrías”.

En general, se tiene la percepción de que aumentó la oferta, tal como manifestó un coordinador distrital de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018: “Hoy se tiene cursos de capacitación permanente, incluso de cuarto nivel, ofrecen maestrías, especializaciones, cursos de capacitación

*online* con universidades internacionales... Eso prácticamente reemplazó lo que nosotros ya hacíamos anteriormente con la asociación de rectores”. Una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, además, señaló que se sintió mucho apoyo a la educación: “Con Gloria Vidal no sentíamos el nuevo modelo de gestión, solo se sabía que iba a haber un nuevo modelo de gestión, pero sí comenzaron a aparecer capacitaciones gratuitas. Salió la señora Gloria Vidal, asumió Augusto Espinosa, asentó el acelerador, y sentimos la presión toditos. Sí, aparte de eso, ya aparecieron las capacitaciones gratuitas, aparecieron las maestrías gratuitas, esas fueron cosas que nunca hemos tenido”.

A pesar de que se reconoce el esfuerzo sobre la capacitación, hay críticas al cierre de las Facultades de Filosofía para la formación de docentes debido a que se exigió a los bachilleres que logren el 8,5/10 puntos en las pruebas Ser Bachiller, nivel demasiado exigente para los estudiantes que querían entrar. Otro tema que tiene reparos es el cierre de los Normales, pues esos establecimientos jugaron históricamente un papel crucial, desde los años 40 del siglo anterior, en la formación de docentes. Esta fue una decisión tomada por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENECYT), que fue criticada por líderes de la Red: “Lo que sí le puedo decir es que hubo un retroceso en el cierre de los Normales. Necesitamos nosotros que se retomen los Normales, o al menos que se fortalezca la formación docente en algunas universidades”.

## Presupuesto

Un tema central de preocupación de los maestros siempre fue el presupuesto para la educación. En general, esta fue la principal política social durante los 10 años de la Revolución Ciudadana, que aumentó la inversión pública, lo que facilitó la sintonía entre las expectativas de los maestros y las políticas del gobierno, sustentadas en la Constitución, los Planes de Desarrollo y el Plan Decenal de Educación del año 2006 (Mineduc 2006). A su vez, la Red de Maestros elaboró un Plan Decenal para el período 2016-2025 (Red 2016) y una Propuesta de Reformas a la LOEI (Red 2015b) en la que consta el aumento del presupuesto hasta llegar al 6 % del PIB.

## Derechos laborales

Los derechos de organización sindical, negociación colectiva y huelga fueron eliminados por la Constitución y la LOEI (AN 2011). Esto implica que el margen de maniobra gremial de los miembros de la Red partió de un terreno demarcado por el régimen. Es más, las medidas tomadas respecto de evitar la obligatoriedad de la membresía y de la cuota sindical obligatoria limitaron el tipo de organización que era la Red. En términos de la escala y el nivel de la negociación, se afirmó la rectoría del Estado central, se recentralizó el conjunto de la política y se establecieron procesos automatizados. La mayor parte de las demandas se canalizaron de manera individual mediante el centro operativo nacional del Mineduc, con veeduría de los dirigentes de la Red. La agenda de planificación, evaluación y gestión es nacional, lo que limita el radio de acción de los organismos locales de la Red e incrementa el peso de los dirigentes nacionales que tienen relación con el Mineduc. La gestión está desconcentrada en zonas, distritos y circuitos, lo cual abre puntos de negociación, pero sobre temas relacionados con la implementación de la política y la gestión.

## Política educativa

En el período de la Revolución Ciudadana, las políticas fueron formuladas por el Estado, y la Red de Maestros tuvo poca capacidad de intervención. La gestión gubernamental tendió a fortalecer la educación pública, ampliar la inversión y combinar orientaciones, como el Bachillerato Unificado, la evaluación y los estándares, con medidas orientadas a la ampliación del acceso, el aumento de la cobertura y la infraestructura, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros.

Las reivindicaciones y expectativas de los maestros de la Red se establecen en diálogo con dicha orientación. Por ejemplo, la Red considera que sus demandas son justas, pero también le parece adecuado aceptar responsabilidades como maestros e incluso ser evaluados. Todo ello, en el marco del mejoramiento de la calidad. Wilmer Santacruz caracterizó su plataforma de reivindicaciones: “Nuestra agenda ha radicado, por ejemplo, en calidad, capacitación, profesionalización, maestrías, siempre

preparación del docente en las tutorías, el apoyo y seguimiento, en las aulas de los docentes y en el otro aspecto que es salarios, buen trato, seguridad, estabilidad laboral, recategorización y todo eso [...]. Existe un cambio de mentalidad del maestro anterior, cuando existía la antigua UNE, que era todo bronca, huelga, plata, sueldo y todo eso”.

Finalmente, hay que señalar que la Red de Maestros logra recoger todas estas demandas, las integra en plataformas, que son un elemento importante que sustenta la organización gremial, y las presenta a las autoridades, que las tienen previstas en su proyecto educativo. Es decir, las propias demandas de los maestros son “construidas” en un diálogo con las políticas del Mineduc. Así “la asociación cumple un doble papel: no agrega intereses únicamente, sino que también conforma una identidad colectiva; no solo expresa intereses comunes, compartidos, sino que, igualmente, los configura” (Solé 1984).

## Actividades y repertorios

Entre las estrategias de la Red de Maestros está la relación cotidiana con los maestros en las escuelas y unidades educativas, diálogo que se facilita por la relación diaria en las instituciones, así como las actividades sociales esporádicas. Además está la veeduría sobre las demandas individuales de los docentes y el diálogo con las autoridades en los diversos niveles (con los coordinadores de los distritos y de las zonas, especialmente). Aunque los líderes de la Red no lo reconocen, de hecho, se realizan procesos de gestión por algunos cargos. Las manifestaciones, concentraciones y eventos públicos también son parte de esas estrategias. A continuación, se presenta lo que dicen los profesores sobre cada una de las estrategias utilizadas por el colectivo de maestros.

### Visitas a los maestros en su lugar de trabajo

Los diálogos de los directivos de los establecimientos educativos directamente con los profesores se propician como parte de su cotidianidad. Precisamente, en este microespacio se ha logrado un sustento relativamente sólido de la Red de Maestros desde su origen. Es decir, la relación

diaria entre maestros al interior de la escuela permitió que la Red despegara fácilmente. Este trato habitual se combina con reuniones en los circuitos y en los distritos, a las que generalmente asisten los delegados. Como lo expresó el líder del gremio de maestros Wilmer Santacruz: “El diálogo con los maestros, el contacto directo con los maestros, el mantenerles informados de todas las actividades que se hacen y el encontrar respuestas, el darles respuestas, y que vean que no somos personas que tenemos intereses personales”.

Por lo general, los coordinadores distritales se preocupan de los procesos que llevan adelante los profesores en el Distrito, por temas laborales, o de seguimiento a los concursos y trámites de los maestros, tomando en cuenta que son individuales. En cuanto al seguimiento, un coordinador distrital de la Red en Imbabura manifestó en una entrevista de 2018: “Lo fundamental nuestro es velar por nuestros miembros, docentes y directivos. En caso de tener algún problema, [...] hacer una veeduría, hacer el seguimiento de que el debido proceso se cumpla”.

A partir de recoger las inquietudes a nivel local, los directivos de la Red de Maestros valoran reunirse con las autoridades locales y nacionales, lo que es considerado positivo por sus miembros, pues así plantean demandas, buscan soluciones y se mantienen informados de las políticas y decisiones del Mineduc. El mismo coordinador citado más arriba acotó: “Es construir un espacio democrático, plural, propositivo, dialogante, con la autoridad, cercano y coordinando con el Estado”.

## Actividades sociales

Se realizan actividades de capacitación, campeonatos deportivos y reuniones por el Día del Maestro. No hay iniciativas de programas o capacitaciones a nivel nacional. Estas, como se ha dicho, dependen de la proactividad de cada Zona o Distrito. Un zonal activo es el de Guayaquil, que desarrolla procesos de capacitación y profesionalización.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Agustín Lindao fue coordinador de la Red de Maestros en Guayaquil (Zona 8), pero luego lideró una fracción que dividió a la Red a nivel nacional, durante el gobierno de Moreno.

Gráfico 4.3. Convocatoria al programa de profesionalización

The image is a flyer for a professionalization program. At the top left is the logo of the Ministry of Education and Higher Education of Ecuador. At the top right is the logo of the Universidad Estatal de Esmeraldas (UEES). The main text is in Spanish and includes the following information:

**¡ATENCIÓN MAESTROS!**

La Red de Maestros en convenio con la UEES te invitan a formar parte de nuestro

**PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE**

**OBTÉN TU LICENCIATURA EN EDUCACIÓN O TU MAESTRÍA EN GESTIÓN EDUCATIVA**

**INICIAMOS EL PERÍODO DE POSTULACIÓN VEN E INSCRÍBETE!!!**

Te esperamos a partir del Miércoles 27 de febrero  
Horario de atención: 8h00 a 16H00  
Para mayor información visítanos en nuestra sede ubicada en Esmeraldas y Piedrahita

Agustín Lindao Alejandro, MSc  
Coordinador Nacional

Fuente: Red de Maestros Zona 8 (2019).

Sin embargo, se trata de actividades desperdigadas. “Hay muchas iniciativas aisladas, no estructuradas dentro del gremio, por ejemplo, hay una iniciativa en la Zona 8, ellos tienen procesos de capacitación que hacen con sus agremiados”, afirmó una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura entrevistada en 2018.

Si bien hay iniciativas locales, la Red no desarrolla programas sociales o de formación y capacitación a nivel nacional. Esto, según un coordinador de la Zona 1 del Mineduc, les debilita: “Eso no ves en la Red de Maestros, no hay una estructura organizativa real, hay una estructura formal, pero no organizativa, como al principio [...]. Como Red no, es bien descuidada. Es muy clientelar, [...] esa onda del clientelismo a vos te pasa factura mañana, porque lo que estás haciendo es no pensando en la organización, sino pensando en el clientelismo, es decir, cómo yo tengo prebendas políticas... Ellos están pensando en la época del Augusto, en la época de Rafael Correa”.

Dado el bajo nivel de activismo, los directivos evitan molestar a los profesores con frecuentes convocatorias, puesto que esta es una crítica que realizaron a la UNE en sus inicios. “La Red tiene un mecanismo de agenda de trabajo. Mas no les molestan a los maestros con reuniones, actividades, etc. [...] La Red de Maestros no tiene esa política de molestar a los maestros y hacer actividades, estar en esto, en lo otro, no, no. Es que no queremos molestar al maestro, el maestro tiene su responsabilidad, tenemos nuestra responsabilidad. Al maestro hay que dejarlo tranquilo, para qué la política, no queremos meterlo en política al maestro”, señaló el coordinador distrital de la Red en Imbabura.

### Influencia de los rectores

La entrega de puestos directivos tanto en los distritos como en las instituciones educativas, aunque es negada por los líderes de la Red de Maestros, sería una estrategia utilizada en el período de la Revolución Ciudadana, según un coordinador de la Zona 1 del Mineduc: “La principal estrategia es la entrega de puestos directivos: ‘yo te dejo esto, y ven acá’. Entonces, vos tienes representación, si vos tienes el rectorado de un colegio puedes controlar a los profesores que están en ese colegio, porque eres la autoridad, generas desde ahí posibilidad de represión, porque generas autoridad. Si eres director distrital, en cambio, controlas a los rectores que, a su vez, controlan a los profesores”.

Mientras que el coordinador distrital de la Red en Imbabura manifiesta: “El tema de concursos maneja el Ministerio. Está normado en el Reglamento y en la Ley, y eso se respeta. [...] Siempre nos quieren hacer daño. En la actualidad, las autoridades que estaban dicen que somos puestos a dedo, eso es una falacia. [...] Ahí tienen una trayectoria de autoridades ya desde hace mucho tiempo y ganadores de concursos que hoy, por el problema de partidas que no han existido en el Ministerio para nombramientos de autoridades, no somos titulares, somos encargados”.

## El Fondo de Cesantía del Magisterio Ecuatoriano

La administración del FCME, que estaba controlado por la UNE, fue adjudicada al BIESS. La Red de Maestros apoyó la decisión del gobierno de quitar la administración del Fondo a dicho gremio. Esto fue refrendado por una masiva asamblea de maestros en un coliseo de Guayaquil, que fue inducida por la propia Red: “Entonces, hablé con el gerente del Fondo de Cesantía del BIESS. Convocamos a Guayaquil, llenamos el coliseo Voltaire Paladines y tomamos decisiones ahí, una de las decisiones que yo propuse, porque dan lectura al informe de auditoría”, contó Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1 y coordinador nacional de la Red de Maestros.

El FCME tiene 82 000 afiliados y muchos que tenían ahorros se retiraron. Actualmente está administrado por el BIESS y sirve como un fondo de ahorro y crédito de diverso tipo.<sup>23</sup> Como señaló un coordinador distrital de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018: “Por ejemplo, hoy está participando ya la Red de Maestros, en ese sentido es del magisterio, pero está manejado por el BIESS. Sí está funcionando, incluso en este año ya están formando parte docentes de la nueva generación de cada uno de los directorios del Fondo de Cesantía. Entonces, se está haciendo una nueva promoción para que los nuevos docentes vuelvan a confiar. O sea, el Fondo de Cesantía pasó al BIESS y eso está controlado por maestros. Sí, está con delegados a nivel nacional, participan docentes porque son sus fondos”.

## Manifestaciones y concentraciones en espacios públicos

La presencia en espacios públicos mediante concentraciones o marchas ha marcado la identidad de la Red de Maestros. Varias actividades relevantes entre los años 2014 y 2017 se registran en los medios de comunicación y documentos de la Red. A partir de esa información se puede diferenciar varios tipos de repertorios que revelan los niveles de movilización de la Red (tabla 4.2).

---

<sup>23</sup> La situación del Fondo cambió con el gobierno de Lenín Moreno, lo que no pudo ser registrado en las fechas que se hizo el presente estudio. El Fondo tiene préstamos hipotecarios, quirografarios y prendarios, y servicios de seguro de desgravamen, exequiales y seguro de salud.

Tabla 4.2. Actividades de la Red de Maestros (2014-2017)

Lugar	Actividad	Número
Espacios abiertos	Manifestaciones	12
	Pronunciamientos	6
	Concentración masiva	4
	Campaña electoral (caravanas, pronunciamientos, concentraciones)	1
Espacios cerrados	Diálogo con autoridades	5
	Almuerzos con el presidente	2
	Asistencia a eventos públicos del gobierno (socialización, rendición de cuentas)	7
	Participación en Cambios de Guardia en el Palacio de Carondelet	4

Fuentes: *El Ciudadano* (2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2017a, 2017b, 2017c); *El Comercio* (2015a, 2015b); Mineduc (2015, 2018), y Red (2014, 2016, 2018).

De acuerdo con Fernando Bustamante, sociólogo, profesor de FLACSO Ecuador, ministro de la Política (noviembre de 2007-febrero de 2009) y asambleísta por AP, entrevistado en 2018, hay dos estrategias políticas que impulsó el gobierno para su participación política: la primera, la disputa de los espacios públicos y, la segunda, la participación en las campañas electorales, en las que cada sector debía asegurar más votos. La Red de Maestros hizo las dos cosas, es decir, en un corto tiempo asistió a múltiples actos y concentraciones en espacios públicos y participó en una campaña, la de 2017.<sup>24</sup>

Se trata de repertorios “convencionales” y “aceptados” por parte de la autoridad, en la medida en que, durante una década, el gobierno no aceptó formas de lucha como huelgas, paros o interferencias en los servicios públicos y en la educación. La acción colectiva estaba claramente limitada, así que la Red no hizo nada que se saliera de los márgenes establecidos por el Estado.

Los espacios públicos son un lugar donde se afirma la unidad y la fuerza de la Red, al tiempo que la lealtad a las políticas educativas. Así lo percibe un coordinador de la Zona 1 del Mineduc en el nuevo gobierno,

<sup>24</sup> Varios sectores participaron por el “Sí” y otros por el “No” en la consulta convocada por el presidente Moreno el 4 de febrero de 2018.

entrevistado en 2018: “La foto que te entrego es de una de las movilizaciones más grandes. ¿Cuándo se hizo eso? Se hizo justo cuando el Augusto estaba ya temblando en su posición como ministro. Demostración de organización y de fuerza, entonces, llenemos el estadio Modelo; llega el Rafael, ve esa estructura organizada, toda de blanco, llenando todo el estadio, 50 000 almas metidas allí –para 45 000 creo que tiene capacidad–, y el tipo se sorprende y dice: ‘Esta es mi estructura y con esta estructura yo puedo hacer la reelección’”.

Las concentraciones masivas (cuatro en total) se han hecho en estadios o centros de convenciones, espacios que permiten confirmar la masividad de la Red de Maestros. Cuentan con auspicio y permiso del gobierno, de manera que no se trata de acciones que desafían a la autoridad. En esos casos, los medios de comunicación juegan un rol importante, al transmitir la presencia de los maestros en la vida pública y su imagen de fuerza y número.

Otra de las estrategias utilizadas por la Red tiene que ver con las movilizaciones, tanto propias como convocadas por el Mineduc o de carácter electoral. Se han realizado 22 acciones en lugares públicos y 20 en oficinas públicas, lo cual revela una participación intensa de los maestros en la vida pública durante la existencia de la Red. Hay acciones que tienen como objetivo presentar propuestas en la Asamblea Nacional, o apoyar al gobierno. Generalmente, los actos se realizan en Quito o Guayaquil, confirmando su escenario urbano y la necesidad de proyectar políticamente tales eventos desde las ciudades principales.

Cabe mencionar que las concentraciones masivas de la Red de Maestros no tienen que ver con huelgas o paros de maestros en confrontación con el Mineduc, tal como hacía la UNE. La Red realiza reuniones o movilizaciones convocadas para confirmar su fuerza, celebrar aniversarios de los maestros con presencia de autoridades o legitimar la presencia estatal. Entre estas se hallan los cambios de guardia en Carondelet, los actos de rendición de cuentas de las autoridades y acciones masivas para legitimar iniciativas políticas del gobierno en determinada coyuntura –como en el caso del diálogo nacional o la consulta sobre los paraísos fiscales, apoyados por la Red–. También se han realizado marchas para defender al ministro Espinosa, al que se intentó enjuiciar políticamente en el Parlamento, situación de la cual salió airoso.

## Conclusiones

Hay aspectos centrales que se desprenden del contexto: un régimen de relaciones socioestatales, con un Estado que se moderniza, gana presencia en el territorio con la desconcentración y erosiona las mediaciones sociales a través de la descorporativización. Esto se convertiría en la punta de lanza de una serie de políticas, normas y mecanismos de control que afectarían a la UNE y delinearón “la cancha” para la actuación de la Red de Maestros. La política de modernización educativa y los sistemas de planificación, estándares, unificación curricular y evaluación, con persistentes pruebas y mecanismos de control, transformaron al maestro en un sujeto individual y meritocrático –dejando atrás su mentalidad clasista–, formado en las causas colectivas.

Las políticas del régimen y la EOP incidieron de manera diferencial en los gremios educativos. En la primera fase o etapa “primaveral”, tuvo protagonismo el conflicto contra la partidocracia en la Constituyente y se tomaron medidas nacionalistas, lo cual permitió la formación de un bloque en conjunto con la UNE y la Conaie. En la segunda fase, la consolidación del Estado permitió la ampliación de los servicios públicos y, en particular, de la educación, ganando adhesión en la población y en los maestros; también en esta fase, el gobierno decidió promover redes de organizaciones sociales que pudieran constituirse en una reserva de movilización que lo legitimara. La modernización del Estado, la descorporativización y el control mediante el Decreto 016 (PR 2013a) debilitaron a la UNE y la constituyeron en un “adversario” de la educación. En la tercera fase continuó la ejecución de las políticas educativas y la desconcentración del Mineduc, cuestiones que hicieron necesaria la participación de los maestros, por lo que la Red se volvió propicia para apoyar estas estrategias. Por otra parte, el hecho de que la derecha comenzara a incidir nuevamente creó condiciones para que la Red se manifestara públicamente en el campo electoral a favor de los candidatos del gobierno.

Varios actores del magisterio concurrieron en la formación de la Red: los maestros afectados en sus condiciones de vida en el período neoliberal se identificaron con una política orientada a mejorar la calidad de la educación y revalorizar la profesión. A esto se sumó la presencia de

rectores con prestigio, que ya no se sentían representados por la UNE ni estaban de acuerdo con su dependencia del MPD. Muchos jóvenes maestros que entraron al magisterio se encontraron con que la carrera docente, con un mejor salario, era adecuada para concretar sus perspectivas profesionales.

Luego del apareamiento de núcleos informales, las coordinaciones zonales de la Red de Maestros buscaron su articulación nacional. Este proceso se produjo con el apoyo del equipo de asesoría política del Mineduc. Las bases de la Red se ensamblaron con las unidades educativas, lo que facilitó la organización. El maestro es autoridad en el aula y en las comunidades y los rectores son, obviamente, una autoridad local; los dos se identifican con la institución y su estructura jerárquica. La institución provee a la Red del núcleo básico donde se recogen las demandas de los profesores, aparte de locales, recursos y facilidades de movilización. En la escuela y colegios se dan los espacios de socialización microlocal de los maestros. Todo ello facilita su funcionamiento, pero, al mismo tiempo, condiciona su autonomía.

La Red de Maestros se ha organizado a la par con la desconcentración, de manera que su estructura replica y se ensambla con las zonas, distritos y circuitos. Esta estructuración modifica profundamente el sistema educativo, concentrando las decisiones en el Mineduc y restándole autonomía a las escuelas, pues da poder a los administradores distritales a nivel local. De hecho, muchas decisiones y funciones están centralizadas, pero son canalizadas en esa instancia local. Además, dado que los directivos se legitiman en el diálogo con las autoridades, se establece una relación vertical, en la que el gremio depende del mando ministerial.

Si a esto sumamos la poco frecuente actividad en la base, la existencia de una afiliación formal, la ausencia de aportes económicos de los afiliados, la falta de activistas y profesionales de la movilización, el vacío de un trabajo programático y de formación, se revela una gran debilidad política y organizativa de la Red de Maestros. También incide en ello que la Red se organiza a nivel regional según las capacidades y el prestigio del dirigente local.

El autor Kriesi (1999) plantea que los movimientos tienen rasgos preponderantes que los caracterizan y distinguen (de servicio, de ayuda mutua, de representación de intereses o de movilización), más ligados

a las bases o cercanos a las autoridades. La institucionalización implica cambios que pueden transformar el movimiento en un grupo de interés, moderando sus objetivos, y donde se convencionalizan los repertorios y se integran en sistemas de mediación de intereses (McCarthy 1999, 224). En el caso de la Red de Maestros, se observa una organización anclada en la estructura institucional de forma piramidal, en torno a la representación de intereses. No contaron con servicios o programas de autoayuda y, si bien despliegan movilizaciones, estas se enmarcan en el diálogo con las autoridades. La Red agrega, de manera formal, demandas que sustentan la labor de sus representantes, pero no cuenta con espacios consistentes de participación de las bases ni tiene una arquitectura institucional que permitiría articularla.

Una estrategia importante de la Red de Maestros fue su participación en los espacios públicos: en concentraciones propias, en espacios de rendición de cuentas de las autoridades, en manifestaciones convocadas por el gobierno y en la campaña electoral de 2017. La existencia de más de 170 000 maestros hace que sea un sector atractivo para cualquier fuerza política. Las acciones masivas revelan una participación intensa de los maestros en la vida pública, pero a través de repertorios “convencionales” y “aceptados” por parte de la autoridad, en la medida en que no son formas de lucha confrontativa. El radio de acción de los manifestantes estuvo claramente acotado, sin salirse de los parámetros establecidos. Es decir, la Red no logró configurarse como un movimiento social en el conflicto, con una agenda autónoma, experiencia que habría sido vital para su sobrevivencia ante otros regímenes. Estas debilidades se evidenciaron con el cambio de gobierno, cuando el Mineduc le retiró su auspicio.

Hay otro factor clave que amenaza a la Red: su adversario, la UNE, que, si bien fue eliminada jurídicamente, se ha mantenido en resistencia, basada en la militancia del MPD y realizando acciones para repositionarse en el magisterio. En 2018, la UNE consiguió nuevamente su reconocimiento legal y que el gobierno de Moreno diera pasos para devolverles el FCME. En suma, hay dos gremios que compiten por la representación del magisterio.

Para Tilly (2010a), los grupos sociales pueden configurarse como movimientos o como redes. Los dos tienen puntos en común: socialización,

identidad, participación de sus miembros, actuación en diversas escalas (local, nacional). Su organización puede ser variable: más o menos descentralizados, más estructurados o espontáneos (Neveu 2000). Además, en los dos casos participan de interfaces con el Estado, ya sea integrados directamente o a través de relaciones mediadas por formas corporativas o clientelares. La diferencia es que las primeras se afirman en el conflicto, mientras las segundas se afirman en varios tipos de actividades ligadas a su naturaleza y metas específicas.

En este libro, las categorías del plano teórico no se utilizan de forma normativa, sino como instrumentos analíticos para caracterizar a un actor complejo como la Red de Maestros. Pero en la medida en que su tendencia fue colaborar con el Mineduc y no constituirse en un movimiento de contestación o protesta contra el mismo, no puede afirmarse que sea un movimiento social como tal. Sí se puede decir que la Red de Maestros es una organización social y, en ese sentido, tiene rasgos de sociabilidad, organización y formas de acción pública. Igualmente, se puede apuntar que es una “red de confianza” –bajo el enfoque de Tilly (2010a)– es decir, una organización que no surge en el conflicto con adversarios de clase o en confrontación con el Estado.

En este caso, su nombre de “Red” tendría mayor significado: sería una red cuya misión es contribuir a la política pública y mejorar la educación, identidad profundamente marcada en el compromiso de los maestros con la formación de la infancia y juventud. Es una organización social que tiene estatutos, directiva y personería jurídica, pero no cuenta con una estructura nacional con registro, cuotas ni especialización. Es también una corriente política dentro del magisterio, en la medida en que se moviliza y apoya electoralmente a candidatos como Augusto Espinosa, su representante en la Asamblea, y Lenín Moreno, cuando fue candidato de AP para la Presidencia de la República. En resumen, es una organización que se mueve en los terrenos gremial, de las políticas públicas y de la política electoral.

El libro se basa en un estudio realizado sobre el período que se abre con la fundación de la Red de Maestros hasta el término del gobierno de Rafael Correa, por ello no se puede afirmar de manera rotunda cuál será su destino. Sin embargo, se pudo advertir una crisis interna que se expresó en 2018 por la consulta popular convocada por el presidente

Moreno, que les dividió entre el “Sí” y el “No”. También se observó que en la Asamblea Nacional que se realizó en Babahoyo, en 2019, estuvieron ausentes al menos tres de los nueve organismos regionales. Si bien se han dado marchas y comunicados, no se ha visto que la Red de Maestros se fortalezca en protestas significativas ante el nuevo gobierno. De ello se deduce que la Red tendrá serias dificultades para reivindicar una representación nacional y probablemente subsista como una de las expresiones parciales del magisterio.

## Capítulo 5

### ¿Relaciones corporativas con el Estado?

En los capítulos anteriores se caracterizó el régimen de la Revolución Ciudadana en términos de la fortaleza del Estado, con una firme política en lo social y una novedosa estrategia mediática que le permitió al gobierno consolidar su hegemonía. La Red de Maestros se ha definido como una asociación que cumple tres funciones: ser gremio, ser una red de política pública articulada con la estructura institucional del Mineduc y ser una corriente política electoral, con participación en espacios públicos a través de acciones enlazadas con la agenda del gobierno.

En este capítulo se focaliza en la relación Red de Maestros-Estado. Se pregunta sobre el tipo de relaciones que se configuran, si adoptan o no rasgos neocorporativos. Se toma en cuenta los niveles de consenso entre el maestro y el gobierno, los canales de negociación, las formas de representación y la incidencia tanto en la política educativa como en la disputa política y electoral. Se asume el enfoque de neocorporativismo de Schmitter (1985), que explica las relaciones de las organizaciones y el régimen en el marco del juego de fuerzas que provienen de la sociedad y el Estado. Varios autores –como Solé (1984), Lanzaro (1998) y O'Donnell (1998)– aportan elementos para analizar estas relaciones en América Latina, focalizando su atención en las precarias formas de “Estado de bienestar”. Igualmente, se debe considerar los argumentos que se han producido sobre el tema en la literatura ecuatoriana, que afirman o niegan la importancia del neocorporativismo.

Se examinarán los marcos de interpretación de los maestros y sus relaciones de consenso con el gobierno, focalizándose en las percepciones de la Red de Maestros sobre las injusticias que vivieron los docentes en el pasado, la configuración de un maestro con un nuevo estatus y su adhesión al proyecto educativo. Luego se abordará la existencia o no de canales de negociación, así como la incidencia de los actores gremiales en la política pública.

## La apuesta por un nuevo estatus

La categoría con la que se analiza el consenso desde el ángulo de los movimientos sociales es la de marcos de interpretación, que “identifica un blanco para los agravios, unifica al bloque movilizable y forma un paraguas de las reivindicaciones concretas” (Tarrow 1997, 57). Neveu (2000, 112) profundiza este aspecto:

El paso a la acción colectiva supone un trabajo sobre las representaciones que da una expresión lingüística al descontento. Transformar el malestar que se vive en una injusticia y escándalo, legitimarlo frente al sistema de normas y valores, es decir darle generalidad.

Este proceso de construcción del sentido y de los discursos de los movimientos sociales está enmarcado en una base de demandas. “Entendemos la lógica de movimiento social como una elaboración de una demanda particular que es presentada en el espacio público mediante acciones colectivas disruptivas con el soporte (y el resultado) de una construcción identitaria” (Retamozo 2013, 150). Los marcos de interpretación no son una ideología que producen los intelectuales, sino procesos culturales que se sustentan en el sentido común. Por cierto, el sentido común revela una trama cultural con un *stock* de ideas e imágenes en conflicto, dado que, por un lado, responden a la experiencia y percepciones de los actores subalternos, y por otro, a la incidencia de los proyectos hegemónicos del gobierno, las élites y el Estado. En este texto, al tiempo que se abordan los elementos de identidad propios de la Red de Maestros, se analizará si estos asumen las ideas y valores del

proyecto de la Revolución Ciudadana, resolviendo si hay un acuerdo, un consenso, entre aquella y el gobierno.

Para ello se observa la precepción de los maestros sobre la situación de injusticia, anotando dos elementos clave: su baja autoestima en el marco del régimen neoliberal, que les mantiene en condiciones precarias de trabajo, y el papel negativo de la UNE, cuyo estilo de confrontación es ineficaz y no responde al perfil de los maestros. Luego se consideran los factores positivos que orientan el curso de su acción: sus capacidades propias, un nuevo estilo de actuar y su responsabilidad ante la agenda educativa. También se examina brevemente la ideología política de sus miembros, que se mueve entre la asepsia y el apoyo a AP. Este análisis se desprende de las entrevistas a miembros de la Red de Maestros, así como a miembros de la UNE, de la Dineib, y expertos y funcionarios del Mineduc.

### **De la desvalorización al reconocimiento: un nuevo estatus del maestro**

Los maestros relacionan su labor durante el período neoliberal con malas condiciones de trabajo y de vida. Sus recuerdos configuran una identidad con baja autoestima, con una imagen menoscabada de su rol profesional. Pese a ello, los maestros subrayan su entrega, su vocación, su capacidad de liderazgo en las comunidades y su compromiso con los estudiantes y las escuelas. En ese marco llegó la Revolución Ciudadana, que trajo un viento fresco para el maestro: mejores condiciones de trabajo, ingresos, textos, infraestructura escolar, capacitación, calidad educativa. Todo ello contribuyó a elevar la autoestima del maestro, a lograr un nuevo estatus profesional, como educador apreciado y reconocido por el Estado y la sociedad. Esto no fue casual, fue un consenso que se configuró entre los recuerdos y aspiraciones de los maestros y una política pública explícita de valorización del profesor que se corresponde con los intereses del magisterio.

Así, la Red de Maestros se constituyó como un movimiento que reivindica su estatus, donde el reto “es preservar y fortalecer el estatus del grupo, este es su prestigio y la consideración que pueden merecer...”

[Está en juego la] afirmación de los valores y estilo de vida del grupo, propuestas como normas legítimas de comportamiento “(Neveu 2000, 105). En este sentido, es un movimiento de identidad, de lucha contra la falta de reconocimiento y de construcción de un perfil nuevo de maestros ilustrados, profesionales, que confían en sus capacidades y están empeñados en mejorar la educación por el bien del país.

Salen a la superficie recuerdos negativos de los profesores, que mencionan los bajos ingresos, pues siempre les faltaba para terminar el mes: “Porque la vida del maestro era nefasta, era terrible en los años anteriores, lo poco que ganabas pagaba al mes, a las tres semanas éramos los eternos endeudados, que ya en la tienda del vecino no nos querían fiar porque, obvio, les quedábamos mal”, contó un líder de la Red de Maestros, entrevistado en 2018. Donde vivían no tenían servicios básicos, vivían en condiciones precarias, no tenían nombramiento, ni salario, especialmente los primeros años. “A mí me mandaron a trabajar [en] mi primera escuela, de García Moreno, caminaba ocho horas, monte, selva, selva... Todo el tiempo que trabajé allá no me pagaron absolutamente nada, porque no me dieron nombramiento. Tanto luchar me dieron el cambio a la zona de Intag, [a] una escuela unidocente”, continuó.

El maestro compartía las condiciones de vida de la comunidad. Así lo afirmó un coordinador distrital de la UNE del Azuay, en una entrevista realizada en 2018: “El trabajo del maestro es duro, el trabajo del maestro es de soldado [...] [Hay] maestros realmente botados en las montañas, montaña, montaña, río y enseñando a la comunidad, sin luz, sin energía, sin internet, sin recursos, y el maestro, feliz viviendo con su gente, viviendo con la comunidad, enterrando a sus muertos, bailando su música, comiendo lo que hay, la yuca con sal nada más”.

El Mineduc no ofrecía trabajo estable, sino un puesto de trabajador informal, que debía compartir el tiempo de la escuela con otras ocupaciones. Un maestro indígena entrevistado en 2018 señaló: “Muchos de los compañeros lo tenían como *hobby* nomás, no como una profesión verdadera, muchos eran dedicados al comercio, muchos tenían su taxi, su camioneta, más dedicados a ello y el resto era complemento nomás; en ese sentido, no se reflejaba en este caso el interés, el aporte del docente ante los estudiantes [para] que salgan con calidad”.

Sus precarias condiciones de vida no les permitían aportar con una educación de buena calidad, en particular porque a ello se sumaban los paros y las huelgas. Este mismo profesor comentó: “Yo, docente, me acuerdo que en esos momentos de paro muchas veces no teníamos qué comer porque no nos pagaban; entonces pasar meses, dos meses, tres meses sin sueldo y como seres humanos y era bastante complicado. Frente a eso también creo que los docentes buscaban otros espacios, no se dedicaba al cien por ciento a su rol de maestro”.

Una persona sin ingresos adecuados debe recurrir al fiado para sobrevivir. Así lo recordó una persona entrevistada.

**Líder de la UNE de Guayas.** Quienes pasamos la época en donde se hacían paralizaciones de dos, hasta de tres meses, y pasábamos debiendo en las tiendas para poder comer, porque no teníamos... teníamos que sacar fiadas las cosas. Eso es una de las cosas que se ha conseguido enormemente, durante el gobierno anterior [de Rafael Correa] y el gobierno actual [de Lenín Moreno], hay que reconocer, los pagos son puntuales; antes nosotros, pasaban dos meses, un mes y medio, y no teníamos salario y además que eran salarios de hambre. Aunque no queramos aceptar, en nuestra sociedad, la gente valora el poder adquisitivo de la persona también y si está debiendo, está endeudado, que le estén gritando tramposo en la calle, que le pongan en la lista de la tienda, entonces qué dignificación en ese sentido.

En el período neoliberal, los gobiernos desconocieron los derechos sociales de la población y los derechos laborales de los maestros. “Y cómo le digo, el sentir que no somos nada, el sentir que se pierde todos los derechos y el ver que lo que es el Estado, lo que es lo fiscal, no sirve para nada”, expresó un líder de la Red de Maestros, en 2018. Un bajo salario, inestabilidad en el trabajo, precariedad en las construcciones escolares y la desatención de las autoridades incidían en una reducida autoestima del maestro. El coordinador distrital de la UNE del Azuay, en la entrevista realizada en 2018, dijo sentirse “desvalorizado, siempre desvalorizado, por algo había reclamos. Porque no se nos pagaba puntual, mensualmente, no se nos cumplía, el maestro fue relegado, nunca fue considerado y de ahí es que todo el mundo decía ‘tenemos que hacer un paro para que

nos paguen'; totalmente mal pagados. El mismo sistema educativo en cuanto a lo que es su estructura, totalmente puesta a un lado".

En ese contexto, el maestro debía improvisar, sin planificación, sin materiales didácticos, sin guías pedagógicas, sin capacitación. Era un navegante intuitivo y autodidacta en un escenario caótico. Una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, entrevistada en 2018, expresó: "Estaba de maestra. Pero era ingrato, salir a comprar un libro, una planificación de Marcillo, y todo el mundo aplicaba a su antojo y quería llevar a como el maestro creía. Todo el mundo hacía su propio currículo, su propia forma de trabajar, trabajaba al parecer de cada maestro. Yo cogía mi obra, mi libro de Literatura, cogía el uno, el otro y decía esto voy a dar, yo misma ponía mis temas, algo compaginaba con el texto que estaba escrito, nadie nos capacitaba, nadie nos orientaba".

En estas condiciones, el maestro, como "héroe" solitario, debía sacar adelante a la educación, improvisando aulas, compartiendo la suerte de sus vecinos, batallando junto a las comunidades, todo el tiempo, en medio de un "modelo de desarrollo" que desatendía la educación. "Y yo tenía niños indígenas en su mayoría. Yo les decía: 'Ahora, tienen que estar yendo a amanecerse ahí los papitos, no entiendo por qué ese trato'. Así es que me arriesgo, voy a la Dirección de Educación, les digo: 'Quiero abrir un colegio, porque no quiero ver a mis padres de familia que estén así'. No sé en qué posición me pondría, pero consigo el colegio, entonces dije: 'Mis padres de familia jamás me van a hacer cola, ustedes vengan, tienen cupo aquí'. Dicen: '¿Pero aula?', 'No importa, trabajamos la tarde', y abrí la doble jornada en ese entonces, que antes no había", relató un líder de la Red de Maestros, entrevistado en 2018.

El profesor se convierte en un agente emblemático de la comunidad, la persona que construye con los padres de familia el aula, la escuela, que saca a los niños adelante, que logra, con su esfuerzo y sacrificio, un mejor nivel de bienestar. Según un maestro indígena entrevistado en 2018: "Por eso es que ventajosamente yo empecé en instituciones así pequeñas, con niños, donde no había muchos docentes. Yo estuve en una institución unidocente, con un solo profesor, pero yo ahí me di cuenta de que todo depende de la convicción y de las ganas que uno meta; y empecé, yo recuerdo, con unos 15 estudiantes, con una X institución, y bueno pues, todo es en soñar y en querer hacer bien las cosas. Cuando

yo ya salí de esa institución, trabajando ocho años, salieron ya como 80 estudiantes de esa institución”.

Pese al esfuerzo de los maestros, las condiciones estructurales no favorecían el aprendizaje. Los profesores fueron parte del éxodo de migrantes ecuatorianos a España, que afectó al sistema educativo. Y los que se quedaron no iban a clases regularmente. En esa situación estaba el sistema educativo cuando llegaron los expertos del nuevo equipo del Mineduc en 2007. Esto afirmó un pedagogo y profesor universitario que fue funcionario esos años, en una entrevista, en 2018: “Si vemos cómo estaban los docentes antes de este período, encontramos que muchos vivían en España, había docentes que no estaban en las escuelas. En escuelas del medio rural no existían, profesores que no iban. Y trabajaban en tres establecimientos educativos, no tenían tiempo para retroalimentar a los niños”.

Se evidencia un antes y un después de 2007. El momento anterior es asociado con la paralización, salarios indignos, maestros multiempleo, que no tenían planificación ni objetivos en su trabajo. El momento de Correa significó mejores remuneraciones, inversión en infraestructura, guía y ordenamiento del trabajo, ejercidos por el Mineduc. Había llegado la “revolución educativa”, que significaba, a grandes rasgos: calidad educativa y dignidad para el magisterio. Así lo expresó un docente.

**Maestro indígena.** Por eso es que yo creo que con el nuevo giro de mirar la educación ha habido cambios sustanciales, y eso hay que reconocer en estos últimos 10 años que hemos tenido los docentes. Porque vivir 10 años sin paralización, acostumbrados a que todos los años, para que nos suban una mínima cantidad, paralizarnos un mes, dos meses, hasta tres meses, sí era bastante molesto, inclusive para la sociedad. Ya nos veía ya a los profesores solamente dedicados a paralizar el sistema, pero estos 10 últimos años que hemos vivido prácticamente hemos sido, tal vez no atendidos al cien por ciento, pero sí por lo menos considerados ya como una profesión más digna.

Las condiciones fueron cambiando por las medidas que se dieron desde el Mineduc, con las nuevas leyes y políticas que se asumían. Fueron soluciones legales, administrativas y técnicas que estaban lejos de la exacerbación ideológica que se vivía. Así lo reconoce la excoordinadora distrital de la

Red en Imbabura: “En este período poco a poco fueron cambiando las condiciones económicas, a partir del nuevo escalafón, de la nueva ley, que vino en la LOEI en el 2011 (AN 2011), mejoraron totalmente las condiciones económicas y entonces ahí se sintió reconocimiento”. Esto modificó el papel y la identidad del maestro, antes relacionada con los “tirapiédras”, y ahora, un miembro respetable de la comunidad, un “profesional” de la educación que debe “darse su lugar”. Se logró un nuevo estatus: “No todos se identificaron. Porque muchos somos académicos, catedráticos, ocupamos o no, con debido respeto a la ciudadanía, el discurso del docente, el discurso del maestro, la lucha debe ser en otro sentido, con ideas, con propuestas, con altura, desde ese sentido sí lo hemos vivido dentro”, expresó la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura.

Levantar la imagen del maestro también implicó cambiar su relación con el Mineduc: pasar de la marginalización a ser partícipes de la construcción del modelo educativo. El ministro Espinosa y los dirigentes de la Red de Maestros coincidieron en que el tema de la autoestima del profesor es importante y crearon un lema, mencionado por uno de los líderes de la Red.

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Comenzamos a levantar la imagen de los profesores, que antes éramos la última rueda de coche, que antes solo se hablaba de una plataforma de lucha. Y cuando comenzamos a hablar de agendas, de trabajo conjunto, cuando comenzamos a hablar de llevar el sistema educativo a los más altos niveles, cuando llegamos a decir que los maestros somos orgullosos y cuando sacamos un lema con el ministro, que es ‘la profesión de profesiones’, comenzamos a levantar el ánimo, como maestros, como docentes y como país. Es como comenzamos y estábamos yendo súper lindo, comenzamos a que la gente comience a elevar su autoestima, [que] los docentes, los maestros, comiencen a sentirse más orgullosos.

El nuevo momento del país les garantizaba a los profesores estabilidad, cierto confort, ser parte de una clase media que accedía a los bienes de consumo, a comprar un auto o tener una casa. En un país excluyente, esto es muy importante, no solo por tener qué comer o dónde vivir,

no solo por la sobrevivencia, sino porque esto dice que “eres alguien”. Todo ello generaba un nivel de consenso entre el maestro y la reforma, tal como dijo un experto, exfuncionario del Mineduc, entrevistado en 2018: “El maestro estaba ilusionado en un salario, por un proyecto que les tomaba en cuenta, con un proyecto que podía ilusionar, con una profesión que se dignificaba y valoraba. El tema del salario es clave, expresa una posición de reconocimiento social. Eso permitía un conjunto de emociones interesantes del magisterio. Tenían el incentivo de salario, del escalafón, del acceso meritocrático, con una evaluación externa. Si bien hubo falta de presupuesto para regularizar concursos, los docentes tenían una mejor percepción de sí”.

Al mismo tiempo, la Red de Maestros fue partícipe del discurso refundacional de la Revolución Ciudadana: “llevar al sistema educativo a los más altos niveles”, llevar al país a la modernidad y al progreso. Y esta valorización y dignificación del maestro era parte de una política pública explícita, tal como señaló el exministro Freddy Peñafiel a través de los medios de comunicación.<sup>1</sup> El exfuncionario habló sobre un proceso que beneficiaría a 47 000 docentes recategorizados; la subida de sueldos a docentes con título de tercer nivel con contrato, que ganaban USD 530 y pasaron a ganar USD 817; los profesores que no tenían estudios de tercer nivel (7 % de los maestros del sistema) ganaban USD 430, que pasaron a USD 675; la inauguración de la carrera de Educación Básica y de EIB en la UNAE, para profesionalizar a los docentes en ejercicio sin título de tercer nivel: “por la valorización del maestro”, dijo Peñafiel.

Esto transformó la autoimagen del maestro, que ya no es renuente a la formación, a la capacitación, y habla con el mismo lenguaje que los expertos. Había una coincidencia con la agenda del Mineduc, pues los profesores se vieron impelidos a asumir los nuevos parámetros de la pedagogía. Así lo corroboró la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura: “Sí, hemos avanzado en todo sentido: en tecnología, en mallas curriculares, en plantas docentes; el maestro ya sabe lo que tiene que hacer, si antes no sabía lo que era una destreza, ahora ya hemos caminado a destrezas con criterio de desempeño, ahora ya nos dan un curso

---

<sup>1</sup> “Freddy Peñafiel anuncia incremento de sueldos a docentes del Magisterio”. Youtube. <https://bit.ly/2IDHq0K>

virtual. Nos enseñaron un poco la cultura hasta de leer tecnológicamente. Claro, el proyecto, si usted revisa el proyecto SIPROFE y contabiliza cuánto se dio, ahí están los resultados”.

### El acta de nacimiento: conflicto con la UNE

La Red de Maestros se constituyó en conflicto con la UNE, un gremio que, para sus líderes, simboliza el pasado, el atraso, un estilo obsoleto de confrontación con el Estado, pero, al mismo tiempo, una organización poco representativa y democrática, manipulada por un partido político. La UNE está asociada con la precariedad en la que vivían los maestros, con la imagen de una agrupación radical que conseguía migajas del Estado, lo que repercutía en una baja autoestima. Para los miembros de la Red, la UNE era un gremio que realizaba paros y huelgas de hambre, pero sin resultados.

Un líder de la Red apuntó: “Después veíamos que de arriba decían éxito del paro, pero no veíamos los resultados, o de pronto nos botaban una miseria. Entonces eso hizo que nos vayamos un poco alejando y entendiendo que la UNE y un movimiento político eran lo mismo, y lo que hacían eran manipularnos”. Y un maestro indígena local señaló: “Antes estaban acostumbrados a solo paralizar, utilizar a la educación como una política de lucha de clases”.

El estilo de confrontación y los repertorios de acción desgastaron a la UNE. La mayoría del magisterio disiente de una visión del maestro que se dedica a la confrontación en las calles, de manera constante y cotidiana. Esto lo dice la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, en una entrevista de 2018: “Bueno, antes también estábamos divididos, porque teníamos una UNE combativa, opositora, luchadora, que estaba en las calles y que no se identificaba mucho con el trabajo de maestros. Sí éramos divididos, por ejemplo, en Ibarra les llamaban al paro: la mitad salía, la mitad no, nos peleábamos porque muchos quemaban llantas afuera y muchos estábamos sentados adentro”.

Esto se compara con la situación de la “década ganada” (término acuñado por el movimiento de la Revolución Ciudadana). Un gremio marginal que, a través de la beligerancia, hacía paros con bajos resultados, mientras el gobierno de la Revolución Ciudadana triplicaba los

sueños. Es decir, era un gobierno que respondía a las demandas de los maestros con políticas sustantivas. “Antes ganábamos USD 230, cuando recién llegó Correa; salió Correa, USD 810 mínimo, y de ahí están ganando USD 908; en enero pasaron de ganar USD 986-USD 1086; otro grupo estaba creo que de USD 1000 a USD 1200. Cada enero va subiendo, va subiendo, entonces entre mí digo: ‘Están bien los maestros’. Mejoraron totalmente, ganar de USD 235 a USD 810, ¡sí hubo cambio! ¿Qué hacía la UNE? Por USD 10 dólares hacía un paro general”, añadió la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura.

El estilo “agresivo” en el actuar de la UNE no es compartido por la base. Sienten que para lograr migajas se les obliga a ser “tirapiedras”, a realizar paros, a insultar. La RED propone “valores”, su propuesta debe ser “constructiva” y no de confrontación permanente con el Estado. Como indicó un líder de la Red de Maestros entrevistado en 2018: “O sea éramos de la UNE porque obligatoriamente nos ponían, pero el asunto es que convocan a elecciones y armamos un frente progresista del magisterio, con otras ideas, con ideas de buscar soluciones, y desde ahí nacía la idea de no paralizar, ni bronquear, ni insultar, porque los profesores no estamos para eso. A nosotros nos parecía denigrante cómo nos tachaban, a pesar de que éramos la última rueda del coche”.

Para los maestros de la Red, la UNE no solo se asocia con las malas condiciones de vida, sino también con el “secuestro de la educación”. Esto es remarcado por el coordinador de la Red, Wilmer Santacruz, en una entrevista difundida en los medios.<sup>2</sup> En esta ocasión, la directiva anuncia que la Red de Maestros no participará en la marcha de la UNE. Santacruz acusa a la Unión de haber hecho paralizaciones y suspensión de clases durante 711 días: “tres años lectivos sin clases”, de politización y de tener intenciones de desestabilizar al gobierno de Correa.

El objetivo de la UNE no era la educación, sino el control del Ministerio de Educación. A la Red de Maestros le interesa la calidad educativa y, por tanto, conformar una agrupación que funcione en armonía con la institucionalidad. “Cuando existía la ex UNE, que era toda bronca,

---

<sup>2</sup> “Red de Maestros por la Revolución Educativa no participará en marcha de la UN”. Youtube. <https://bit.ly/2FLnkk4>

huelga, plata, sueldo y todo eso, [...] no se hablaba de calidad educativa, con la ex UNE se hablaba de que a ese ministro hay que tumbarlo... Con nosotros hablamos de diálogo, de sentarnos en la mesa a conversar y encontrar soluciones, y que lo que ha hecho es que el maestro ahora comience a pensar en cuando usted dice capacitaciones, los maestros quieren capacitaciones, quieren maestrías”, señaló un líder del grupo.

Esta visión de los líderes de la Red de Maestros es confirmada por exfuncionarios. Para Rosemarie Terán, profesora de la UASB-E y exsubsecretaria del Mineduc, la UNE era incapaz de construir acuerdos, no tenía un proyecto a largo plazo, su único objetivo era satisfacer intereses particulares y usar su fuerza de choque: “[Ejercía] presión sobre el Ministerio de múltiples maneras, rompía los proyectos, yo trabajé en el Ministerio... Entraban en algún acuerdo y se rompía al día siguiente”. La exfuncionaria considera que la UNE era un gremio incapaz de renovarse, que obstaculizaba la entrada de jóvenes profesores que pudieran afectar el control que tenía de los resortes de acceso del Mineduc. “Ellos querían insertarse en el magisterio y no podían hacerlo. Profesores jóvenes que aspiraban a entrar, pero les estaba vedado el acceso. Estaba monopolizado por la UNE, porque era muy clientelar, al ritmo de la política del MPD, de la presión política”.

Los programas emblemáticos de la UNE eran percibidos como de beneficio personal, especialmente de los dirigentes. La situación de injusticia se debía a un gremio que estaba al servicio de intereses privados. Según la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, “la UNE trabajó para sus propios intereses. ¿De quiénes? De sus miembros, de quienes estaban a la cabeza, de quienes estaban organizando, así ha sido toda la vida en Imbabura, hasta hoy se mantienen los mismos y los mismos. Esos programas de vivienda eran solo para el grupo, muchos hicieron negocio y todo”. Según los líderes de la Red de Maestros, ese estilo de gestión de la UNE le hizo perder apoyo de las bases, pues una mayoría está descontenta y le acusa de “no representar a nadie”.

El otro elemento que es rechazado por la Red es su vinculación con el MPD. Para los líderes de la Red, los dirigentes de la UNE se aprovechan de los maestros para ascender políticamente. Mientras la UNE está alineada con un partido, los miembros de la Red consideran que es conveniente tener una identidad “apolítica”. Un maestro indígena señaló

en 2018: “Porque eso fue la diferencia con la anterior, al meterse en la política entonces muchas veces nosotros los docentes servíamos como una escalera para que X persona esté involucrada ahí en la política; vemos que al menos esta agrupación [la Red de Maestros] no ha querido caer en los mismo”.

Esto lo confirmó otro líder local, de la Red del Guayas, cuando advirtió sobre el vínculo MPD-UNE, en una entrevista realizada en 2018: “Esa es otra diferencia, que también es marcada porque la UNE era directamente un brazo político del MPD. O sea, el ejecutor en educación del partido político MPD. Mientras que en la Red hay ideologías diferentes de tipo político”. El MPD y la UNE aparecen como la “continuidad” del pasado, frente a una Red de Maestros que significa “el cambio”, donde se compartió un espíritu de renovación institucional, junto a la Revolución Ciudadana.

Los profesores deben actuar como maestros, con profesionalismo, y no como un elemento “político”, entendido como el oficio de los beneficios y prebendas “personales”. Frente a esto, la Red de Maestros asumió una identidad “aséptica”. Cuando se le preguntó a un líder de la Red si los dirigentes querían participar con AP, respondió: “De candidaturas, para nada. Al menos todos los dirigentes zonales quedamos de acuerdo en que, como dirigentes, absolutamente ninguna. Lo nuestro es gremial”. No les interesaban ni candidaturas ni puestos, postulaban líderes “sanos”, que predicaran con el ejemplo. “Resolvimos con todos los dirigentes convocar a Riobamba, a la primera asamblea. Ya habíamos descartado a ese dirigente que quería puestos en el Ministerio, ahora sí ya eran solamente, como quien dice, la gente sana y pura”, afirmó Wilmer Santacruz en 2018.

El conflicto con la UNE constituye un acta de fundación de la Red de Maestros, de su identidad. A partir de esta negación se conformaría un nuevo tipo de organización, que ya no comparte los vicios del pasado, con un estilo no de confrontación sino de diálogo con el Estado y neutral desde el punto de vista político. La opinión de los líderes de la Red fue muy semejante al discurso del gobierno de la Revolución Ciudadana, en términos de la necesidad de superar las trabas del pasado. No les interesa un gremio confrontativo. Les interesa crear un gremio alternativo, como lo señaló una persona entrevistada en 2018.

**Líder de la UNE de Guayas.** Existía un poco de descontento, le decía, y una gran mayoría, una gran cantidad de docentes, no pertenecíamos a ningún gremio, o sea nos manteníamos al margen de la organización; sin embargo, poco a poco se fue pensando en la posibilidad de alternativas. Entonces, yo creo que en base a esa inconformidad que existía de algunas partes del magisterio [...] fue como nace la Red de Maestros, con la finalidad de representar desde otro punto de vista a los docentes. Crear una alternativa de organización de gremio, que represente más democráticamente a los docentes. Para tener una representación un poco más cercana al Ministerio de Educación, al Estado, con la idea de generar, hacer propuestas nuevas... Y básicamente nace con el nuevo gobierno de Rafael Correa, como que da un poco más de apertura, un poco más de facilidad, para crear esta nueva organización.

### “Yo sí puedo”

Uno de los elementos que configuraron al maestro fue una nueva mentalidad meritocrática. Ganaron confianza en sus capacidades individuales y se distanciaron del régimen corporativo anterior. El maestro asumió la noción de “yo sí puedo”, valorando los méritos propios, en el marco de nuevos procesos establecidos para el ingreso y recategorización en el magisterio. Los cambios en la mentalidad del maestro se produjeron al tiempo que llegaba una nueva generación, y esta renovación fue un factor clave del cambio identitario del profesorado. Ecuador ya no era un país “atrasado”, tenía maestros jóvenes tan solventes como cualquier otro profesional. La excoordinadora distrital de la Red en Imbabura entrevistada en 2018 señaló: “Hubo un cambio generacional en el magisterio. Yo, por ejemplo, en Ibarra comencé con 120 docentes, después se unificaron y se hicieron 170; después se unificaron y se hicieron 193 docentes. Pero de ellos, de todos los 193, yo he cambiado, en Ibarra, en todo el período de Correa, se fueron siquiera unos 80 docentes antiguos, eran mis exmaestros, mis compañeros. En la unidad educativa ahorita tenemos personal nuevo, más conectados con los chicos, más conectados con la tecnología, más jóvenes, más involucrados, más competitivos”.

El cambio generacional y de mentalidad es confirmado por Rosemarie Terán, que forma maestros desde hace tres décadas. Para ella, se nota un cambio de actitud en los jóvenes que realizan esfuerzos para superarse profesionalmente, y enfrentan una serie de retos personales y académicos, pues su objetivo es tener la certificación de instituciones de prestigio. “Estos 10 años, estos estudiantes que se han formado como profesores son jovencitas que llegan a la Andina, que es su sueño, han pasado por itinerarios tan complejos... Una maestra rural del concurso del Ministerio [dice] que estudia en el nocturno, y trabaja, que la familia no le ha dejado, pero ella lo ha hecho. Sienten la meritocracia, el espíritu de la meritocracia que infundió el Socialismo del siglo XXI esta interiorizado en ellos. Dicen: ‘¡yo lo logré!’”.

El proyecto de la nueva administración fue la modernización de la educación, con parámetros de planificación, estándares de calidad, capacitación y evaluación. Esto influyó en la formación de un sujeto más individualista y competitivo; no solo entre los maestros, sino también en los sectores medios, se respiraba el ambiente meritocrático, pues en el país se valoraba los títulos. Desde el presidente de la República, que contaba con un Ph. D., hasta los ministros, que tenían doctorados y maestrías, todos poseían títulos y eran parte de la “nobleza académica” que formó la Revolución Ciudadana. Los maestros valoraron los procesos de formación, que se vinculan con el escalafón que les permite ascender económica y profesionalmente. Un maestro indígena entrevistado en 2018 acotó: “Ya no basta ahora solamente quedarnos con ser docentes, con tener una licenciatura, sino también aspirar a una maestría y dar todas las facilidades del caso. Las dos cosas van a la par, es decir, tú te capacitas, tú te mejoras, pero porque aspiras económicamente buscar algo. En ese sentido, si también se está pidiendo eso, que el gobierno nacional también haga una revisión en cuanto a la escala salarial”.

El tema de la calidad de la educación pasa por redefinir la identidad del maestro, quien asume y está convencido de su papel en su mejoramiento.

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Con nosotros hablamos de diálogo, de sentarnos en la mesa a conversar y encontrar soluciones, y que lo que ha hecho es que el maestro ahora comience a pensar en cuando usted

dice capacitaciones, los maestros quieren capacitaciones, quieren maestrías. Estamos haciendo algunos convenios inclusive con universidades y el maestro dice: ‘No importa, me endeudo, pero quiero mi maestría’. Aparecieron las maestrías gratuitas del Estado y los maestros querían más maestrías, el maestro ya tiene la idea de ir formándose, preparándose y pensando en calidad, y no solamente en lo que es el sueldo y salario.

A su vez, los nuevos lineamientos traen más tareas de planificación y control para los profesores, que ocupan tiempo llenando matrices, a un ritmo agotador que les descentra de su rol de maestros. Sin embargo, una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, profesora que cumple funciones de supervisión, considera imperativo cambiar el desorden que existía en el sector educativo. En entrevistas realizadas en 2018, ella afirmó: “Un catedrático debe responder de su trabajo organizadamente; ya no queremos que en el cuadernito le ponga esa nota, que en el registro me ponga esta otra nota, que se me perdió, que me olvidé; en eso hay que ser justos, hay que ser correctos. Lo que pasa es que hay que sumarnos a la tecnología. Hay un modelo que implantar: los que se oponen son vistos como ‘vagos’, ‘desordenados’, etc. En el discurso tecnocrático, el orden lógico es el control, la evaluación, etc. Además, el trabajo del docente debe ser completamente evaluable y medible bajo estándares”.

Otro tema clave es la evaluación. Para los líderes de la Red de Maestros, a diferencia de la UNE, esta no es una imposición. Un líder de la Red de Imbabura, en una entrevista realizada en 2018, aseguró: “La UNE siempre se opuso a eso, pero nosotros tenemos que darnos cuenta de que puede ser molesto, puede ser un problema para nosotros los más antiguos, pero para los nuevos tiene que convertirse en una costumbre el ser evaluados permanentemente, para ir reconociendo las falencias que tenemos”.

Según el discurso de la Red, no son solo un gremio, sino una entidad propositiva, que busca mejorar la calidad educativa, como se conoció en una entrevista.

**Líder de la Red de Imbabura.** Porque no ha sido el nacimiento de la Red únicamente una razón de formar parte de un gremio de maestros, sino más bien ser propositiva, hacer propuestas de mejoramiento de la

calidad de la educación. Entonces, ahí nacen algunas de las propuestas que se van concretando de a poco: mejorar la calidad, los docentes tenemos que asumir uno de los roles más importantes primero, aceptar que tenemos falencias desde la misma formación; de la universidad salimos con algunos vacíos y eso implica que tengamos que aceptar capacitación permanente, aceptar evaluación permanente con la finalidad de ir mejorando la calidad del docente, pero a través de la calidad del docente, ir mejorando la calidad de la educación también.

La capacitación acredita al maestro para participar en los concursos para ingresar y ascender en el magisterio. Se estableció un canal impersonal, mediante procesos digitales, aspirando a que desaparecieran los privilegios y los palanqueos personales. Ante los antiguos sistemas de influencias para repartir puestos, el gobierno respondió: “no es así, miren, todo está tecnologizado”, según la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura. La garantía principal para la meritocracia es el “sistema”. O, como señala esta líder: “Pero sí hay *full* gente que ahorita se capacita, están, por ejemplo, siguiendo sus maestrías, esto, lo otro. Han entrado acá, se los ha contratado, los procesos, por ejemplo, para ingresar al magisterio, los ‘Quiero ser maestro’, uno, dos, estamos ahorita en el seis, esos que sí han transparentado cómo llegar al Ministerio de Educación. Por ejemplo, antes: ‘Le dejo mi carpetita, firmeme mi recomendación’... Ahora, no señor, aquí no hay una sola carpeta, siga su proceso. Todo es por el sistema”.

Se trataba de transparentar, crear un sistema regulado, normalizado, diseñado técnicamente. Uno de los expertos del equipo del Mineduc, exfuncionario, habló del esfuerzo realizado para configurar el sistema: “Se ha trabajado bastante, las normas están claras, el escalafón está claro. Están claras las reglas del juego: cómo accede, cómo progresa, cómo asciende”. Este nuevo sistema evidencia que los métodos de la UNE son obsoletos. La UNE era una traba para la modernización del Mineduc, según señaló el exfuncionario: “La evaluación, la regulación, era necesaria. La UNE era un obstáculo para esa reforma meritocrática, ellos querían hacer frente a cualquier ministro. La reforma era fundamental. La UNE tenía buenos elementos, pero también prácticas mafiosas”.

Todos estos elementos contribuyeron a la construcción de una nueva imagen del maestro, tanto al interior del sistema educativo, donde el

maestro debe ser ejemplo de los estudiantes, fundamentar su autoestima y ser reconocido por su labor, como hacia el exterior, pues ganó prestigio ante la población. Hay que señalar que ello configura una identidad de un profesional que proviene de las capas medias, beneficiadas por la expansión de la economía y del consumo. Los maestros también fueron valorados por el Estado, que reconoció un nuevo estatus para el maestro, antes postergado, tanto desde el punto de vista económico, como en relación con la posición que ocupa en el Mineduc.

### **Demandas sentidas sin acciones de protesta**

Los maestros sienten sus necesidades y las plantean como demandas: ingresos, estabilidad, capacitación, recategorización, relocalización y consideración de parte de la autoridad. Como gremio, la Red de Maestros conoce y transmite estos requerimientos. Un líder de la Red de Maestros entrevistado en 2018 aclaró: “Nuestra agenda ha radicado, por ejemplo, en calidad, capacitación, profesionalización, maestría, siempre preparación del docente en las tutorías, el apoyo y seguimiento, en las aulas de los docentes y en el otro aspecto que es salarios, buen trato, seguridad, estabilidad laboral, recategorización y todo eso”.

La demanda más sentida es el salario, los maestros requieren una valoración explícita del Estado. Una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, en una entrevista de 2018, indicó que “el tema económico, para el docente, sigue siendo importante. Se nos ofreció unificar el sueldo tal como está [el de] los militares, como servidores públicos [...] porque hacemos... el trabajo del maestro es duro...”.

Desde el comienzo del gobierno se puso en marcha la agenda pedagógica que trajo la subsecretaria y posterior ministra Gloria Vidal. Los maestros y la Red de Maestros, como gremio, tenían un pliego de demandas y se encontraron con que el Mineduc ya les contemplaba en su reforma. La lucha por los derechos del maestro apareció como una cuestión de carácter “técnico”, un objetivo necesario, no de protesta. Un maestro indígena explicó, en una entrevista realizada en 2018, que “la Red por el momento no se inmiscuye en la cuestión política, es más gremial, es decir, es más la lucha de los beneficios que como docentes queremos nosotros tener, se ha enfocado en ese sentido. Es por eso

que ustedes se deben haber dado cuenta de que la Red de Maestros no entra en la cuestión netamente política, sino, más bien, en buscar los beneficios que le otorga al docente, como también al estudiante, más estamos enfocados en eso”. En este sentido, la Red no asume un papel de sindicato de barricada, sino el de una asociación de empleados que dialoga con las autoridades. Se trata de una organización que, por una parte, legitima ante los maestros la agenda estatal y, por otra, se afianza como representante de las necesidades y demandas de los maestros ante la autoridad.

La Red de Maestros se afirma como portavoz de los docentes siempre que las autoridades le convocan para un diálogo sobre temas específicos: si se suben los sueldos, la Red lo recupera; si hay un proceso de recategorización, la Red lo reivindica; si se lanza un programa de capacitación, la Red lo difunde; si se logra reducir dos horas de trabajo en los planteles para que los profesores las cumplan en sus domicilios, la Red lo capitaliza. Se nota ambigüedad en torno a las demandas, en el discurso del gremio y en la política del gobierno. Inclusive, un maestro indígena, dirigente de la Red, manifestó: “Para mí que no es un gremio, más bien es como una representación que le han dado para poder reemplazar nomás a los gremios que existían”.

En la última fase de la Revolución Ciudadana, los ofrecimientos comenzaron a postergarse. Esto se reveló cuando la crisis económica redujo la capacidad presupuestaria del gobierno. Varias reformas se congelaron por la falta de recursos, tal como la nivelación del salario con los demás servidores públicos, el nombramiento de rectores y equipos pedagógicos de los distritos, y la recategorización de miles de maestros.

### Adhesión al proyecto de calidad educativa del gobierno

Las políticas públicas, la infraestructura, las carreteras impulsadas por el gobierno tuvieron un efecto comunicativo, especialmente en los propios maestros. Así se configuró un consenso entre la Red y el gobierno, hasta el punto en que, para las autoridades y varios expertos, la Red cumplía la función de acompañar la reforma. En este sentido, fue un actor que apoyó, facilitó y fortaleció su implementación, una red de política pública que contribuyó a su éxito.

La escuela pública es la presencia del Estado en el territorio. Por ello, los maestros que conocen y recorren el país valoran la política educativa. Wilmer Santacruz considera: “Nosotros reconocemos, por ejemplo, lo del presidente Correa, lo que ha hecho en educación, y defendemos lo que ha hecho en educación; claro que hay bastantísimo por hacer, pero fue el único gobierno, a lo que teníamos antes, fue el único gobierno que dio el impulso y un apoyo a la educación, así sea poco, para mí esto aquí es demasiado, para estos *guaguas* que se merecen todo. Aquí yo veo los rostros de los chicos que dicen ‘me siento parte del Estado’”.

En un país con altos niveles de ineficiencia, llegó un presidente que imprimió un ritmo febril a su gestión. El Estado debía trabajar con agilidad para brindar servicios a la población. El neoliberalismo y la empresa privada ya no tenían la bandera de la efectividad, esta pasó al territorio del Estado. “Entonces, al otro día, averiguando, averiguando llego, pero si estaba en bloque [el edificio] y todavía soldando, y ya creo que faltaba un mes para iniciar clases. Digo: ‘pero... ¿y esto irá a funcionar...?’. ‘Disposición de Correa, esto se inaugura tal fecha’. De mañana, tarde y noche, se amanecían trabajando y esto está como está”, relató Santacruz.

La gran inversión en escuelas públicas se completó con la ampliación de la planta de profesores, que cambió el rostro de la educación pública. Los maestros vivieron el impacto de los cambios en otros aspectos. La excoordinadora distrital de la Red en Imbabura afirmó: “La recategorización docente vino en 2014, y ahí sí los maestros comenzaron a ubicarse y hubo reconocimientos de acuerdo a sus años, a sus méritos, a su capacitación; y luego viene la etapa de ascenso”.

Esta misma maestra relata su experiencia en el plano institucional pues fue anteriormente directora de un colegio emblemático de la ciudad. Su testimonio revela cómo se han implementado las políticas.

**Excoordinadora distrital de la Red en Imbabura.** Hubo un cambio estructural del sistema educativo [...] La organización, cómo estaba todo zonificado, todo por distritos, todo por circuitos; un cambio importante, profundo, diría yo. Lo bueno, lo positivo, es que se actualizaron mallas curriculares, se incrementó el ingreso de la matrícula, la permanencia, mayor cobertura en todo sentido, y comenzó, mismo, a emerger esto de la capacitación del docente. Por ejemplo, la presencia de la

Universidad Técnica del Norte aquí fue de gran presencia, [...] y la gente comenzó ya a profesionalizarse. Y eso fue bueno para el sistema educativo porque estamos ahora en manos de profesionales ya capacitados, orientados. Recuerdo, los días viernes, sábados y domingos estudiaban los compañeros y se formaron [...]. Con sus propios recursos también los maestros, no es que el Estado asumía eso.

Estos motivos llevaron a la Red de Maestros a respaldar la agenda del gobierno. Esto se expresa en el acto de fundación de la organización, al que asistió el presidente. El 6 de febrero de 2015, durante el evento, aquel delineó los puntos centrales de la agenda educativa. Señaló la importancia que tenían para el gobierno la educación, el currículo unificado y la necesidad de recursos. Además, atacó a los opositores: el gremio de la UNE. En ese acto, Correa afirmó:

Con talento humano, los países hacen florecer los desiertos... Es necesario crear colegios de 5000 estudiantes y no colegios de 11 estudiantes. En educación no se puede escatimar un centavo: escuelas con mejor infraestructura, del primer mundo... Si es que la unificación del currículo genera conflicto con un grupo específico, hay indígenas que sí defienden ese cambio... La UNE son politiqueros tirapiedras (Correa 2015).

La Red de Maestros se mostró a favor de los principios de la reforma. Así consta en sus estatutos y en pronunciamientos del gremio. Estos lineamientos se encuentran en sus láminas de difusión:

Recuperar la credibilidad de las bases militantes y líderes a fin de conseguir el propósito constitucional del buen vivir. A corto y mediano plazo, el docente de la provincia se convertirá en el símbolo de eficiencia y eficacia, didáctico y pedagógico con destrezas y habilidades, y con un amplio dominio de las técnicas informáticas, comunicacionales y sociales; pulcro en el servicio a la comunidad educativa. Brindar asesoramiento en recategorizaciones, capacitación, acceso a maestrías (Red 2014).

La capacidad de acreditación bajo estándares internacionales es una meta que requiere indicadores de calidad y evaluación, lo que llevó al modelo educativo público al *ranking* mundial. “El Bachillerato Internacional ha

sido, es, un aporte a la calidad educativa. Ahorita están, por ejemplo, listas algunas instituciones para acreditar, porque ya cumplieron sus requisitos”, dijo, en 2018, una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, profesora y exrectora. El proceso fue una puerta para entrar en el siglo XXI, ser modernos, con nuevos contenidos pedagógicos que vinculen el conocimiento a la producción. “En cuanto a educación estamos incorporando un nuevo enfoque, diría yo, que es el conexionismo de David Siemens. Este conexionismo nos invita a trabajar con la tecnología. Prácticamente, como está estructurada la malla curricular es para vivir ahorita en el siglo XXI, vivir con otra estrategia”.

La Red de Maestros asumió esta agenda orientada a mejorar la calidad educativa, que rebasa los intereses personales. “De ahí me invitaron a una reunión a Atuntaqui, fui a ver y hablaban de la organización, y decían que no hablaban nada de intereses personales, decía: ¡qué bueno! Solamente intereses gremiales, que nos interesa el bienestar de la educación, que nos interesa la calidad educativa, dije: ¡qué chévere! están conectados, sí es otra cosa, no es la UNE. Ahí comencé a interesarme y, es más, yo decía todas las organizaciones tienen su tiempo, fue una generación, se terminó, debe comenzar otra”, señaló la excoordinadora.

El Estado puso el compás para que el resto se pusiera “a la par de los tiempos”. La Red siguió ese compás, creando un vínculo estrecho con el Mineduc, para mejorar la educación. La Red coincide, busca el diálogo y la modernización, lo que dignifica al maestro. “Va año por año consolidándose, porque la Red en nuestros términos no solamente es la que paraliza o la que no está de acuerdo con las políticas, sino, más bien, la Red crea con la idea de fortalecer las políticas que están encaminadas por el Ministerio de Educación. Va consolidándose la Red, por eso es que ha existido ese vínculo [...] con el gobierno, pero con la finalidad de empujar, de trabajar, de buscar la mejoría en la educación y, por ende, la mejoría también del docente”, señaló un maestro indígena entrevistado en 2018.

Se trató de un apoyo a la agenda educativa del Estado, en diálogo, con una postura proactiva y constructiva, priorizando el consenso en lugar del conflicto. Según un líder de la Red de Maestros de Guayas, entrevistado en 2018, “hay una diferencia muy marcada en el asunto, por ejemplo, la Red siempre está haciendo propuestas viables y

coordinando con los actores del Estado, el Ministerio de Educación [...] Antes lo que se hacía era oponerse a todo lo que proponía el gobierno, lo que proponía el Estado, pero no discutir, no analizar, no consensuar, no llegar a avanzar; porque [estaban] estancados en una idea propia de la UNE. La diferencia es que hoy se conversa, se analiza, se propone, se consensúa y se avanza”.

Los estatutos de la Red de Maestros y los principios de la Constitución y el buen vivir coinciden. El buen vivir se vuelve una línea oficial que atraviesa a todas las instituciones del Estado, y las organizaciones que quieren dialogar con el gobierno lo incluyen en su discurso. “Sí los ha tomado la Red y se ha hecho propio, el estatuto mismo fue elaborado y quizá direccionado en ese marco, casi es parejo, parejo a lo que está en el Ministerio de Educación. Quizás los más identificados con la Constitución somos [de la] Red de Maestros, entonces para nosotros sí está esta formación del buen vivir”, dijo la excoordinadora distrital de la Red en Imbabura en 2018.

Para la construcción de un nuevo país, los maestros fueron llamados a jugar un rol protagónico. Ellos sabían que son los líderes del progreso de las comunidades y tenían un papel relevante en la educación. “Entonces yo creo que más allá de eso, es decir, [por] el mismo hecho de hablar de calidad educativa creo que los docentes somos los factores fundamentales de estar involucrados ahí, si nosotros no estamos involucrados, de qué calidad podríamos hablar”, diría un maestro indígena.

Para un asesor del equipo del exministro Espinosa, entrevistado en 2018, la reforma implicó un cambio en las costumbres de los profesores. El educador debía entrar en un nuevo marco normativo, de planificación y gestión, un sujeto educativo al nivel de los requerimientos del siglo XXI. “Fue una reforma muy importante, un proceso de desconcentración –zonas, distritos y circuitos– con un cambio del rol del docente. El maestro tenía una serie de costumbres, y se logró por primera vez normar su oficio, con reglamento e instructivos, poniéndole coma por coma lo que tiene que hacer”.

El apoyo al proyecto educativo también tiene una dimensión política. En ese marco, la reforma necesitaba un gremio que acompañara el proceso, en vez de un gremio que lo trabara. Las autoridades del Mineduc lo tenían claro. Según un exfuncionario entrevistado en 2018: “Hay

que reconocer que el Estado se sostiene con la Policía y los educadores. Por una parte, la regulación externa y por otra, la interna, con los profesores. Un proyecto educativo es un proyecto nacional: debe intentar llegar a las nuevas generaciones, el Estado tiene ese papel, de influir en la sociedad. Al poder político le interesaba. Para AP era necesario tener gente del partido en colegios, porque los estudiantes también votan”.

La política de modernización educativa, así como el discurso del régimen a través de la educación impactó en los maestros, que asumieron los mensajes de defensa de la educación pública y de mejoramiento de la calidad como propios. Es decir, la relación gobierno-maestros no solo implica mejoramientos materiales, sino también construir identidades (Garza 1994). En el caso de la Revolución Ciudadana, hubo una construcción de consensos entre la autoridad y el profesor. Los maestros y el Mineduc coincidieron y tenían visiones similares sobre la educación.

### Entre la asepsia política y la adhesión a Alianza PAIS

El involucramiento o falta del mismo en el terreno político cambió durante el período considerado en este libro: la Red de Maestros se constituyó en la última administración de Rafael Correa, cuando ya había quedado atrás el período primaveral de la Revolución Ciudadana. Fue una fase compleja, por el ascenso de la derecha en las elecciones locales, la crisis de los precios del petróleo y las movilizaciones impulsadas a propósito de los proyectos de Ley de Herencias y Plusvalía. A pesar de que la Red se manifiesta como apolítica y se autodefine como pluralista, debió posicionarse ante la polarización creciente gobierno-derecha, identificándose con el liderazgo de Rafael Correa y con el ministro Augusto Espinosa. Incluso, ante hitos como el peligro de remoción del ministro y las elecciones de 2017, se activó políticamente. En el nuevo gobierno, cuando Moreno convocó a referéndum en 2018, para desmontar el aparato institucional correísta, la Red de Maestros se fraccionó, revelando su débil cohesión interna: la directiva apoyó el “No” y varios líderes locales se decantaron por el “Sí”.

Asumir una postura política fue difícil para la Red luego del cansancio de los maestros con respecto a la UNE y su supeditación a un partido. Uno de los líderes de la Red, coordinador distrital en Imbabura, reafirmó

esa identidad contraria a la adhesión partidaria en una entrevista realizada en 2018: “La idea no es mezclarnos en política. Mantener la independencia como gremio es lo fundamental para nosotros”. Además, subrayó el carácter pluralista de la Red de Maestros: “Yo soy socialista. De cualquier partido político pueden ir a la Red, hay hasta unionistas, hay exunionistas. O sea, sí hay cierto pluralismo. Hay apertura total”.

Una acusación común es que la Red de Maestros fue creada por AP, ante lo que el citado líder respondió: “Sí, en cierto modo, mucha gente compartió ideológicamente con el gobierno anterior, con Rafael Correa. Pero [...] ideológicamente, institucionalmente, [...] hay mucha gente que no necesariamente es [de] Alianza PAIS, o morenista, o correísta. Es muy diverso, hay gente que es mucho más de izquierda o socialista que los otros. Entonces, hay un poco de pluralidad, pero la mayoría de la gente es de izquierda, eso sí, es de izquierda”.

La presencia política de la Red de Maestros se dio en los espacios públicos, especialmente en marchas, actos de rendición de cuentas y grandes concentraciones, a veces convocadas en conjunto con autoridades, en el marco de la agenda política gubernamental. El acuerdo con la agenda educativa también implicó una adhesión a la figura de Rafael Correa. “Entonces nosotros respaldamos un proceso y como Red de Maestros, como organización, analizábamos, decíamos [que] nosotros apoyamos un proceso progresista de izquierda, porque ya vivimos con los neoliberales y los de derecha, siempre eso y el apoyo al presidente Correa. Cuando hay que defender un proceso, sí lo defiende, qué carajo, sí lo defiende, y si es liderado por el presidente Correa, correcto, lo defiende”, aseguró Wilmer Santacruz.

El contacto con el presidente era directo, casi personal, pues Correa fue a la inauguración de la UEM en Cotacachi, tal como señaló Santacruz: “Vea, le digo [a una funcionaria sobre el ministro]: ‘Por qué no le propone, dígame que venga mejor acá a la unidad, él conoce y le gusta aquí’. Y acepta y viene. Y justo se sentó aquí, entonces hablamos del Plan Decenal, de lo que vamos a hacer, de lo que tocaba seguir trabajando, siempre la educación”. La Red de Maestros manifestaba reservas ante la política, pero confiaba en el proceso progresista. “Nosotros respaldamos un gobierno progresista de izquierda apuntalando educación... Y del presidente nosotros recibimos la respuesta de fortalecer la

organización, manteniendo una independencia y no pintándola de verde, esa es la respuesta que tuvimos, pero obvio, nosotros salimos a una marcha, porque convocaba el presidente Correa, y salíamos a respaldar eso”, añadió el líder.

Hay líderes que ven la Red de Maestros desde posturas de izquierda. “O sea, primero somos profesores de la educación laica, gratuita, eso es fundamental. Asimismo, creemos en una sociedad igualitaria, con oportunidades para todos [...] Somos –al menos los que iniciamos este proyecto de la Red– personas de ideas fuertes, de izquierda, somos antimperialistas, estamos por una Latinoamérica unida. Nos identificamos ideológicamente como de izquierda. Nuestros referentes son Juan Montalvo, Eloy Alfaro, mama Tránsito Amaguaña, Rosita Flores. Asimismo, creemos en la posibilidad de formar países unidos, lo del ALBA, eso. O sea, estamos en eso”, añadió el coordinador distrital de la Red en Imbabura.

Uno de los argumentos de la Red de Maestros es que no ha participado con candidatos a dignidades electorales, pese a que el magisterio es un actor nacional importante. “No. No tenemos candidatos. Uno de esos principios que escuché cuando yo recién iba a la Red era que nosotros no queremos candidaturas, lo que queremos es, por ejemplo, que actualicen la Ley, no queremos nada de candidatos”, aseguró el coordinador distrital. Sin embargo, la Red de Maestros ha tenido un papel significativo al respaldar a los candidatos de las listas 35 y las candidaturas de Augusto Espinosa y Lenín Moreno.

Los dirigentes lo justifican señalando que, como gremio, requerían un cuadro que defendiera sus intereses en el Parlamento. De hecho, el ministro tuvo un papel destacado en la articulación de la Red de Maestros y se convirtió en su candidato a asambleísta en las elecciones de 2017. Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red, explicó en una entrevista de 2018: “Apoyamos a Augusto Espinosa porque pusimos como candidato a alguien que estaba identificado con nosotros y que sabía nuestra realidad. Sí, trabajamos políticamente apoyándole a Augusto Espinosa para tener un representante. De ahí, por ejemplo, que uno de nuestros líderes sea de un grupo político, no”.

Un técnico del Mineduc, exfuncionario, señaló: “Un gremio tan numeroso era fundamental [para el] tema de las elecciones en un momento

clave para el porvenir de Alianza PAIS. Pocos meses antes se cuestionó al Espinosa, y él llenó un estadio con 60 000 para despedirse. Además, Educación siempre ha sido un ministerio en disputa, incluso al interior del partido, y Correa, al ver esa concentración, respaldó al ministro”. Además, la Red apoyó la candidatura de Lenín Moreno a la presidencia y organizó una nueva concentración masiva de respaldo, donde se firmó un pacto con el candidato, que se comprometió a impulsar la agenda educativa. Un coordinador distrital de la Red en Imbabura, en 2018, relató: “Aquí, en Ibarra, hicimos una caravana de por lo menos unas 15 cuadras con gente de la Red, y participamos dentro de esa manifestación para apoyarlo. Eso es un apoyo político. Porque había un compromiso, una carta de compromiso del presidente con los docentes a nivel nacional, no necesariamente con la Red, como tal, sino con todos los maestros a nivel nacional, de mejorar la calidad de los docentes”.

A pesar de que Moreno fue electo, se produjo una división en AP, que tuvo repercusiones para la Red de Maestros. Desde los primeros meses de la nueva administración fue evidente que la directiva se alineó con Rafael Correa. Entonces llegó el desconcierto. Estar con la institucionalidad era lo natural, lo lógico y lo que garantizaría estabilidad y mejoras salariales. La Red se formó vinculada al Estado, pero su “bandera es blanca”, en señal de cierta asepsia, de una postura “apartidista”, pues lo que interesa es un Estado que lidere la implantación de una reforma del sistema educativo y garantice condiciones de vida dignas para los maestros. El apoyo a un correísmo sin Estado aparecía como un riesgo, como una orientación contraproducente con lo que se había planteado hasta entonces: conseguir las reivindicaciones gremiales y apoyar la educación.

El fraccionamiento de la Red de Maestros se manifestó con ocasión de la consulta en torno al Consejo de Participación. Una profesora reveló las diversas posturas, en entrevistas realizadas en 2018.

**Excoordinadora distrital de la Red en Imbabura.** Ya en enero que vienen y nos hacen la consulta por el ‘Sí’ o el ‘No’, ahí también nuestro líder nos dio total libertad, y al darnos total libertad, se dividió... El líder se fue por el ‘No’. La mayoría trabajamos por el ‘Sí’. Como organización de maestros, en muchos distritos, en muchas provincias, como Red, hay que

respetar lo que digan las masas. [Éramos] coherentes. Si a nosotros nos hicieron trabajar por Lenín Moreno, si Lenín Moreno firmó una carta de que nos va a dar el escalafón, si ya está firmado todo eso, cómo nosotros vamos a trabajar por lo contrario. Entonces manejar las coherencias, esa fue la realidad. Bandera educativa, por Dios, nuestra bandera es blanca.

En resumen, la tensión entre la defensa de la educación pública y la lealtad a AP, el pluralismo ideológico de su base y el alineamiento con Correa y el ministro Espinosa, así como la ruptura interna de AP, no permitieron a la Red de Maestros mantener su cohesión. Es un gremio que realiza manifestaciones en espacios públicos y se adhiere a la política educativa de la Revolución Ciudadana, pero tiene intereses pragmáticos que defender, como su propia estabilidad, condiciones laborales justas y su futuro profesional. Cuando se dividió AP, la Red entró en aprietos, pues debió actuar con cautela ante el nuevo gobierno.

### Consenso sobre el nuevo estatus

El gobierno de la Revolución Ciudadana desarrolló una “campana política permanente” (Conaghan y Torre 2008) y una estrategia comunicativa sustentadas en las amplias capacidades del Estado. Su discurso afirmó una identidad popular con contenidos nacionalistas, populares y de derechos, que antagonizó con sus adversarios: la banca, los medios y la partidocracia. Igualmente, esta estrategia dio un giro, al desprestigiar a la UNE, responsabilizándola de la desestabilización y de ser cómplice del *statu quo*.

Esta combinación de factores constituyó un arma poderosa para la consolidación hegemónica de la Revolución Ciudadana. La lógica del discurso gubernamental se asentó en la representación de los intereses universales para conseguir el bien común, rebasando los intereses particulares. A esto hay que sumar una eficiente estrategia electoral y un amplio despliegue de los servicios del Estado, como la educación, que fueron vistos positivamente por los padres de familia, los maestros y el pueblo en general. Todo ello erosionó las formas de intermediación corporativa, especialmente porque estaba en juego una política educativa que requería una profunda reforma institucional y curricular, para la cual el gremio de la UNE resulta una traba.

Se han examinado las percepciones de los maestros de su pasado y de las injusticias generadas por el neoliberalismo, pero también provocadas por la UNE, un gremio alejado de los valores del magisterio y manipulado por un partido político. A partir de esta visión se afirmó una identidad positiva, configurada alrededor de sus capacidades individuales, del “yo sí puedo”, de una ideología meritocrática influida por los nuevos parámetros de la reforma educativa. Así, el maestro recuperó su estatus como líder de una reforma educativa que beneficia al país y su desarrollo, un estatus que hunde sus raíces en su compromiso con las comunidades.

Si bien la organización canalizó y representó las demandas salariales y laborales del maestro, estas no fueron banderas que se levantaron en la protesta sino en el diálogo con las autoridades. De ahí que la Red de Maestros, más que conseguir las reivindicaciones con la lucha, capitalizó las mejoras, que fueron resueltas anticipadamente por las autoridades. En este sentido, la Red juega un rol ambiguo de asociación de empleados del Estado, de “red” que contribuye a la ejecución de la política pública, al tiempo que está apegada a las autoridades. Por consiguiente, su adhesión al proyecto de mejoramiento de la calidad educativa del gobierno es clave, conectando la responsabilidad del maestro con su labor con los estudiantes y el progreso del país.

Todo ello se combina en una identidad política pluralista y aséptica de los partidos, pero, al mismo tiempo, identificada con el liderazgo del ministro Espinosa y de Correa, y un fuerte consenso entre la Red y el gobierno, marcado por la agenda de la reforma educativa. Esto, más que a una lógica de movimiento social que lucha contra el Estado, responde a la lógica de un actor gremial que se alinea con aquel. El propio conflicto con la UNE hizo que la Red de Maestros se constituyera como un grupo aséptico, con poca organicidad y experiencia en las luchas callejeras, sin una agenda crítica ante el Estado. Es decir, no es una organización popular con capacidad para portar demandas de manera autónoma ante un Estado que es, al mismo tiempo, patrono y gestor de las políticas educativas.

Además, la Red de Maestros, al igual que otras organizaciones sociales que se adhirieron a la Revolución Ciudadana, está marcada por una lógica de relaciones directas con un líder que desestimula la formación

de gremios que medien los intereses de sus afiliados. Sin embargo, la Red, debido a su significativo número, se convirtió en una pieza indispensable en el juego electoral cuando se planteó el conflicto con la derecha. Las debilidades de la Red salieron a la superficie cuando se dio la división interna de AP: muchos mantienen lealtad al correísmo, pero tienen dificultades para alejarse del Estado y movilizarse ante un gobierno neoliberal.

## Canales de negociación

El establecimiento de canales de negociación es uno de los factores que definen la existencia o no de relaciones corporativas. Estas requieren “canales claramente definidos y regulados, eliminando posibilidades de articulación espontánea de intereses” (Collier y Collin 1977, 489 citado por Solé 1984, 13). Aquellos deben estar organizados “en categorías, limitadas en número, específicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente” (Schmitter 1985).

En esta sección se analizan los canales utilizados entre la Red de Maestros y el Mineduc, en los distritos, zonas y a nivel nacional. Se aborda la materia sobre la cual se negocia, tomando en cuenta las agendas, y el rol que asume la Red en términos de representación de las demandas. Luego se caracteriza la matriz de las relaciones que enmarcan las negociaciones.

Las demandas particulares de los socios no son –en su mayoría– materia de negociación colectiva, pues el proceso de desconcentración estableció las competencias de cada nivel de la administración y del nivel central. Se establecieron procedimientos, requisitos, formularios y sistemas electrónicos que posibilitan que los profesores hagan sus trámites digital y directamente, sin recurrir a mecanismos colectivos. En general, los procesos de contratación, ascensos y movilidad se hacen mediante sistemas y procesos impersonales que evalúan los méritos del maestro. Ya no existen las instancias que, anteriormente, contaban con participación de la UNE.

Un líder distrital de la Red en Imbabura describió el proceso para resolver demandas en una entrevista realizada en 2018: “Lo único que se

puede conocer mediante la Red son los casos, dar su criterio, en apoyo desde luego al docente, hasta cierto punto, dependiendo hasta dónde se lo puede apoyar. Si no se lo puede tratar dentro de determinada instancia, la Red no puede defenderlo hasta el final. Entonces, eso sigue la ruta correspondiente, incluso [puede haber] sumarios y destituciones de maestros, que sí se han dado. Y cuando hay, por ejemplo, casos que pueden conversarse, se lo hace a nivel institucional. La Red solamente es un ente que sugiere, no toma decisiones en nada, solo sugiere”.

En términos de la recategorización, la prueba “Ser maestro” funciona como un sistema con requisitos, procedimientos y formularios. A lo sumo, el dirigente puede intervenir cuando este sistema falla. El mismo líder explicó: “la Red lo que puede es facilitarles información y guiarles por los canales adecuados. Hasta ahí entra, porque en recategorización nosotros no podemos hacer nada, simplemente, ya es personal, cuando el Ministerio solicita documentos personales, entonces se ingresan por ahí los datos correspondientes y, si amerita recategorización o ascenso, el Ministerio define”. El papel de la Red de Maestros es informar, asesorar y verificar que se sigan los procesos previstos. También acompaña al maestro en los procesos a nivel distrital, para buscar una solución.

El hecho de que los concursos sean realizados por el Mineduc central parece ser un argumento a favor de la “transparencia”. “Los procesos se hacen en el territorio, tales como la toma de pruebas y otros. El ingreso de calificaciones entiendo que es en el territorio, también. Pero el sistema de creación de partidas se hace en el Ministerio, porque tiene que coordinar con el Ministerio de Finanzas. Igual, los concursos de merecimientos”, explicó el coordinador provincial de la Red en Imbabura.

Al comienzo del nuevo gobierno, en 2018, uno de los problemas acuciantes de entonces tuvo que ver con las denuncias de acoso y abuso sexual contra estudiantes. Según un líder distrital de la Red en Imbabura: “Si tuviésemos un problema institucional de algún docente, un acoso, por ejemplo, que está penado por la Ley, nosotros simplemente lo que haríamos en ese caso, como autoridad, es denunciar, porque no puedo quedarme callado. Se sigue el proceso, luego, a lo mejor, llega hasta [realizarse un] sumario... tantas cosas. Como Red, ¿qué haría? Seguiría el caso hasta las instancias correspondientes, si es culpable el docente, pues tendrá que pagarlo, si él es culpable, y si es inocente, pues

ahí estaríamos nosotros para hacer ver ante las autoridades que él es inocente, que se investigue, que se haga una nueva investigación hasta que se determine la culpabilidad o no”.

Los distritos tienen funciones administrativas en el campo legal, de “talento humano”, de contrataciones y construcciones, y deberían tener funciones de apoyo en el campo pedagógico. La relación de los maestros con los distritos fue fluida, aunque tuvo ciertas dificultades en la década anterior, como se conoció en una entrevista realizada en 2018.

**Coordinador distrital.** Sí, hay una comunicación muy fluida. La directora distrital actual no se sienta en el despacho a esperar que le lleguen las quejas, ella está inmediatamente circulando por cada una de las instituciones, verificando las necesidades institucionales. [...] Por ejemplo, la mayor traba que han tenido las instituciones durante estos últimos cinco años, administrativamente, es el funcionamiento de los sistemas informáticos [...]. La plataforma ‘Educar Ecuador’, que supuestamente nos servía [...], nunca funcionó. Recién parece que hicieron una reestructuración; sé que en la Costa ya está funcionando simplificada la plataforma.

A menudo los temas laborales de los miembros de la Red de Maestros se asocian con otros de la administración escolar. Es decir, los maestros y los directores de unidades deben resolver los problemas de recursos humanos y materiales en el Distrito, entidad administrativa local. Así lo aclaró el coordinador distrital de la Red en Imbabura: “Esa es otra de las cosas que nosotros hacemos siempre, es la veeduría de lo que pasa en cada una de las instituciones, la falta de docentes, falta de infraestructura. [...] Nosotros tenemos una muy buena comunicación con las direcciones distritales de educación, donde podemos no ir a imponer, en absoluto, sino, conversar y darles a conocer de cerca”.

Los rectores siguen siendo un eslabón de la autoridad. Una de las acusaciones por parte de la UNE es que la Red de Maestros maneja la selección de cargos. Pero los líderes de la Red argumentan que los procesos y sistemas, así como los concursos, están fuera de sus manos y que se trata de procesos meritocráticos; señalan, además, que no hay nombramientos de rectores, sino de encargados, lo cual no hace que el cargo sea apetecible. Por otra parte, afirman que los coordinadores

distritales son administradores, personas ajenas al magisterio y, por tanto, a la Red.

El coordinador distrital de la Red en Imbabura dijo que: “En el tema de concursos, todo maneja el Ministerio. Está normado en el Reglamento y en la Ley, y eso se respeta. [...] Siempre nos quieren hacer daño. En la actualidad, las autoridades que estaban dicen que somos puestos a dedo, eso, por ejemplo, es una falacia. [...] Por el problema de partidas que no han existido en el Ministerio para nombramientos de autoridades, no ha habido, no son titulares, somos encargados”.

Los entrevistados señalaron que no tienen potestad en el nombramiento de rectores. Así lo explicó un líder distrital de la Red en Imbabura: “De rectores, lo hace la zonal. ¿Qué es lo que hace?, cuando necesita un rector solicita una terna al Distrito. ¿Qué hace el Distrito?, busca los mejores perfiles. Porque tampoco puede ingresar a una institución educativa cualquier persona, tiene que estar bajo un perfil que le acredite. [...] Ven perfiles, experiencia, años de servicio. Con la carpeta correspondiente, estudian al docente que presuntamente puede ocupar ese cargo. Así se hace. Hasta ahí queda la Red, no interfiere, no se inmiscuye: ‘Sabe qué, yo pongo a tal persona, yo pongo...’. No, no. Quien toma la decisión es el zonal”.

Un rector, coordinador distrital de la Red en Imbabura, señaló: “Es importante aclarar que nosotros no hemos negociado nada, a cambio de que nos den los rectorados. Más bien, por ejemplo, yo soy de la Red, como rector, yo fui pedido por el Distrito, justamente porque no querían hacerse cargo, justamente porque no hay una bonificación. Sean los compañeros de la Red o de la UNE, lo que sea, no querían hacerse cargo. [...] Y el resto, lo mismo, en algunas instituciones educativas, ni el rector es de la Red”.

La negociación a nivel nacional y los temas importantes se trataban a nivel nacional con el Mineduc, en ocasiones con el presidente e, incluso, con el Parlamento, donde se presentaron las reformas a la LOEI (Red 2015b). Con respecto a lo primero, un coordinador distrital de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018, señaló: “Tuvimos con el coordinador zonal anterior unas dos o tres reuniones, porque no hay necesidad de muchas, [...] los sistemas informáticos del Ministerio y la estructura del Ministerio hacen que las cosas se vayan a negociar en Quito siempre”.

Wilmer Santacruz, coordinador nacional de la Red de Maestros, en 2018, mencionó: “[Sobre] la apertura para sentarnos en el despacho, [Augusto Espinosa] fue el único ministro que [dijo]: ‘Venga la dirigencia, a ver, ¿qué problemas tiene?’”. Entonces, hablábamos, ahí sí, de recategorización, de sectorización, de las horas laborables, de capacitación, del proceso de maestrías gratuitas, y se comenzaba a ir solucionando, de a poco, lo que se podía. El apoyo que teníamos del economista era incondicional, absolutamente incondicional”.

La modalidad de negociación de las demandas era diferenciada. Augusto Espinosa coordinó una reunión de trabajo semanal, todos los lunes, con los jefes zonales y distritales en todo el país, mediante conexión de internet; en ocasiones, permitía participar a los líderes de la Red de Maestros. En otras ocasiones, había diálogos directos en los que daba mucha importancia a los directivos de la Red. Los acuerdos logrados daban legitimidad a los representantes pues, si se conseguía algo, ellos lo difundirían por las redes sociales. Los compromisos se legitimaban en concentraciones amplias, masivas, que reunían a miles de maestros y a las que iban las autoridades del Mineduc e, inclusive, el presidente Correa o el candidato Lenín Moreno. Allí se firmaban acuerdos con el gremio o se legitimaban acuerdos negociados anteriormente. Además, los encuentros tenían un efecto de apoyo al gobierno o al ministro Espinosa.

La capacidad propositiva de la Red de Maestros estaba mediada por consultas y encuentros organizados en conjunto con las autoridades, como la propuesta de reforma a la LOEI (AN 2011) o la propuesta para el Plan Decenal de Educación (Mineduc 2006). El coordinador provincial de la Red en Imbabura, entrevistado en 2018, compartió: “Como gremio, claro, por ejemplo, varios compañeros participaron en el nuevo currículo. En el Plan Decenal, participamos. Hicimos mesas de diálogo. En la nueva Ley de Educación que estamos proponiendo a la Asamblea hicimos mesas de diálogo a nivel nacional”.

Tanto para los líderes como para los funcionarios del gobierno de Correa esa era la forma de relación adecuada entre Estado-gremio, superando el modo conflictivo que impuso la UNE durante los 25 años anteriores. Se trataba de presentar propuestas, dialogar y construir consensos, en lugar de organizar paros o huelgas de hambre. El líder distrital de la Red en Imbabura apuntó: “Apoyamos el Plan Decenal porque

creíamos que dentro de ello estaba la infraestructura, el complemento a las instituciones educativas, [...] necesidades que no fueron cubiertas y no son cubiertas hasta ahora, tenemos que estar esperando que el Distrito o la zonal nos asignen el recurso para poder hacer algo [...]. Dentro del Plan Decenal nosotros nos agrupamos en mesas de trabajo, analizamos el Plan Decenal anterior, [...] con la participación activa de cada uno; ahí, lo que hicimos es que ellos nos den sus criterios de lo que se cumplió, o no se cumplió”. En una entrevista se abordó cómo es la deliberación y la representación en los debates.

**Coordinador provincial de la Red en Imbabura.** Dentro de la Red de Maestros, cuando hacemos estas mesas de diálogo, lo primero tiene que ser un compañero docente que esté preparado. ¿Y cómo lo seleccionamos? Haciendo el mismo ejercicio en las localidades, en los territorios. Vamos a hablar, por ejemplo, del Plan Decenal anterior. Habíamos hablado de cómo solucionar los problemas de la infraestructura, entonces hicimos una reunión, primero en el territorio, seleccionamos la propuesta y llevamos esto a la mesa de diálogo. Esa es la manera. Entonces, ahí vemos cuáles personas pueden representarnos, y que lleven la voz desde las bases. No es que han participado solo los dirigentes.

En general, las negociaciones no tenían una normativa establecida legalmente. Eran, más bien, acuerdos que partían de la voluntad de las dos partes. También había reuniones de la Red de Maestros con los subsecretarios y reuniones *ad hoc* para tratar temas específicos.

## Agregación de intereses

Los mecanismos de control sobre la carrera docente: ingreso, ascensos, movilidad, escalafón, eran competencia centralizada del Mineduc, restando oportunidades para la intervención del gremio. Los coordinadores de la Red de Maestros fueron un apoyo a la gestión, en términos de información a los maestros y como veedores, a fin de garantizar el debido proceso. La Red asume las peticiones si estas son generales, en la medida en que se articulan y se integran en la plataforma para el

conjunto del gremio. Si bien demandas como el aumento del presupuesto en la educación, el aumento del salario mínimo, el nuevo escalafón, la sectorización y la capacitación fueron satisfechas por el gobierno de Correa, otras, como la homogeneización del salario con el resto de la administración pública, la recategorización, la jubilación, la reducción de la jornada laboral, la capacitación y la carga administrativa, siguen pendientes y no fueron resueltas ni por Correa ni por Lenín Moreno.

La Red de Maestros ha propuesto algunas plataformas en sus pocos años de existencia. Sus propósitos están presentes en los estatutos, así como en acuerdos, agendas y documentos elaborados en conjunto con funcionarios del Estado. Entre esos documentos tenemos:

- Estatuto de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (Red 2015a)
- Plan Decenal de Educación (Red 2016)
- Reformas a la LOEI (Red 2015b)

### Estatuto de la Red de Maestros

Entre los fines de la organización se subrayan los temas educativos (art. 4), como “Contribuir al desarrollo de la teoría y los modelos pedagógicos”, “Implementar y colaborar para que las políticas educativas [...] [estén] en correspondencia con el buen vivir”, “Propender al mejoramiento pedagógico y educativo de todos sus miembros” (Red 2015a).

El Estatuto (Red 2015a) ratifica el concepto de la Red de Maestros como un cuerpo gremial vinculado a la “revolución educativa”, tal como consta en el lema “educación es revolución”, que tiene relación con los ejes programáticos de las “cinco revoluciones” del plan original de gobierno de AP. Al mismo tiempo, confirma los principios clasistas y de independencia, así como otros propios de la vida gremial, como la democracia y la solidaridad.

También es significativo el diseño de la bandera, símbolo utilizado profusamente en actos públicos.

El símbolo de la Red es la bandera de la organización: será rectangular, en la parte central se exhibirá el logotipo de la organización en un fondo blanco, cuyo significado es la pureza de espíritu de la organización y la paz en la unidad de sus miembros [...]. El logotipo presenta cuatro ejes que significan los principios de la Red de Maestros: Democracia,

Inclusión, Transparencia y Revolución, que se integran y entrelazan con un círculo entrecortado de color amarillo que significa, a su vez, apertura, flexibilidad dirigida hacia cambios que exige la Educación de Calidad y fortalecimiento de la Red (Red 2015a, art. 6).

Por otro lado, se eleva “el diálogo como método” para resolver diferencias, aparte de los objetivos vinculados a la defensa de los derechos y los intereses primordiales de los maestros, así como confirmar la representación democrática y no partidista de los docentes. Los demás artículos tienen que ver con los miembros, derechos, requisitos y obligaciones (Red 2015a, art. 8-11). En estos se establecen las asistencias y las cuotas (1,5 % de la remuneración básica).<sup>3</sup> Se define un organigrama de sus estructuras y funciones siguiendo el del Mineduc (Red 2015a, art. 13-37), con asambleas nacionales y zonales, y coordinaciones a nivel nacional, distrital y zonal. Cuenta con una arquitectura compleja, pues su coordinación nacional está conformada por 38 miembros y cinco comisiones. Los artículos del 38 al 48 tienen que ver con recursos, conflictos y sanciones, aspectos semejantes a otras organizaciones del mismo tipo. Muchas de las normas aquí establecidas no se han aplicado en la práctica, como las cuotas, los registros de asistencias y las sanciones.

### Plan Decenal de Educación 2016-2025

El Plan Decenal fue formulado por la Red de Maestros junto con las autoridades para el período 2016-2025. Este se mantiene en los rieles de la política oficial, planteando el aumento de la cobertura y la universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años, la consolidación de la oferta en el Ciclo Básico y el Bachillerato, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas, así como el Bachillerato Internacional (Objetivo 5). En cuanto a la EIB, se propone, igualmente, mejorar su calidad e infraestructura, manteniendo su unificación con la “educación hispana”, sin descentralizar su conducción bajo el mando de las organizaciones indígenas (Red 2016).

---

<sup>3</sup> Pese a que la figura de las cuotas consta en el reglamento de la Red, de las entrevistas se colige que no se aplica, entre otras razones porque el Mineduc, que antes recaudaba la cuota del gremio para la UNE, ya no lo hace.

En cuanto al mejoramiento de la calidad, se propone consolidar el sistema nacional de evaluación como dispositivo orientado a mejorar los resultados del aprendizaje y la actualización del currículo (Red 2016). Así como lograr una planta docente de calidad con la capacitación. Igualmente, se plantea mantener la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6 %. Hay una tímida defensa de la participación de la comunidad educativa en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), del mejoramiento del sistema administrativo (número de docentes por administrativos) y de la automatización de los procesos (Red 2016).

### Propuesta de reformas a la LOEI

El proyecto de reformas a la LOEI (Red 2015b) plantea cuatro temáticas específicas: presupuesto, salarios, régimen laboral y gestión. El plan se enmarca en las orientaciones de la política educativa, defendiendo la educación pública y el presupuesto para educación. La propuesta pone énfasis en los temas administrativos.

**Tabla 5.1. Propuestas de la Red de Maestros para las reformas a la LOEI**

Temáticas	Propuestas
Presupuesto	Existe una relación directa entre presupuesto y salarios, es decir, en demandar que se cumpla la meta del 6 % del PIB para la educación, un aumento de salarios sustantivo y una escala remunerativa equivalente a otros sectores de la administración. Se propone la unificación de la remuneración entre servidores de contrato y con nombramiento. Se garantiza la educación pública gratuita hasta el tercer nivel.
Salarios	
Régimen laboral	Trata el régimen laboral del escalafón, vacantes y ascensos; se propone cubrir los cargos que se han mantenido desocupados desde la propia aprobación de la LOEI (AN 2011), como los de inspectores, vicerrectores, asesores y auditores, elevando la nota de evaluación al 90 %. Esto implica, también, llenar vacantes y la convocatoria a concursos dos veces al año. En cuanto a capacitación, se plantea que la UNAE aumente la oferta de formación para cubrir la necesidad de docentes con maestría.
Gestión educativa	Se recomienda completar la oferta educativa, con la fusión de instituciones con menos de 300 estudiantes, abrir cursos para consolidar la oferta en las unidades que no tengan el establecimiento completo, garantizar la oferta de aulas y recursos para estudiantes con necesidades educativas especiales, garantizar una oferta educativa especializada en cuanto al Bachillerato Técnico Productivo y las artes.

Fuente: Red (2015b).

La afinidad entre la Red de Maestros y el Mineduc, y la articulación de las demandas en plataformas, agendas o planes revelan que el gobierno trabajó en conjunto con la primera. La Red no solo agrega intereses, sino que incorpora entre sus elementos de identidad, los contenidos de la política educativa. Los intereses y demandas planteados por la Red de Maestros no contaron con una estrategia de lucha que los sustentara ni un posicionamiento crítico de los contenidos de las políticas de educación. Se trataba de agendas que se movían en los parámetros de las políticas gubernamentales, con demandas que, en mayor o menor grado, eran reconocidas por los funcionarios. El coordinador nacional de la Red de Maestros, Wilmer Santacruz, señaló: “Se aprobó el estatuto. Entonces, de ahí sí dijimos: firmemos un acuerdo mutuo de trabajo, una agenda de trabajo conjunto del Ministerio y la Red. Nos sentamos con Augusto y con nosotros, sí fuimos enviando los temas: recategorización, sectorización...”.

El hecho de que se hayan propuesto en agenda o plataformas no significa que esas demandas hayan sido resueltas. Una opinión extendida entre los maestros de la Red es que no fueron solventadas en el régimen anterior. Varias demandas están bloqueadas por falta de recursos económicos. Igualmente, esto se ve en el nombramiento de rectores, pues solamente 500 instituciones tienen rectores que ganaron concursos, mientras que, en la mayoría de las 16 000 instituciones, hay rectores solamente encargados (Chiriboga 2018).

En varios de esos temas, el Mineduc y la Red de Maestros tenían enfoques diferentes, tal como se manifiesta en la recategorización y el escalafón, pues los requisitos que pidió el Ministerio son vistos como exigentes por parte de los maestros. También se notaron diferencias entre los profesores con mayor formación, que no ven dificultades en los exámenes para subir de categoría, y un buen sector de profesores, que los reprueban y no logran ascender.<sup>4</sup>

Es importante precisar, también, la demanda y su resultado en términos de la respuesta del gobierno. Ello se presenta en la tabla 5.2, que resume las demandas de la Red, en sus principales campos de interés, y la respuesta gubernamental.

---

<sup>4</sup> Hasta la fecha de publicación del libro y el fin del gobierno de Lenín Moreno, muchos temas siguen postergados. Incluso, la Red de Maestros realizó una manifestación a finales del año 2018, reclamando que se pretendía reducir en más de USD 300 millones el presupuesto para educación.

Tabla 5.2. Temas que interesan al sindicalismo docente

Temas	Demanda	Respuestas del gobierno de Rafael Correa
Presupuesto	Aumento del presupuesto	En una década se eleva el presupuesto de la educación. El Estado fortalece su rol.
Salarios y otros beneficios	Salarios	Salario mínimo de USD 830 dólares. Se establece el escalafón.
	Sistema de seguridad social	Se mantiene la atención de salud, cesantía, jubilación con el IESS; servicios de ahorro y crédito y cesantía con el BIESS.
	Jubilación	Se mantienen bonos extraordinarios para los jubilados, según lo que dicta la Constitución.
Descentralización	Negociación a nivel nacional. La Red eleva la gestión de las demandas a nivel del Mineduc.	Se afirma la rectoría del Estado central, se recentraliza el conjunto de la política, la planificación y la gestión.
Régimen laboral	Mecanismos de control sobre carrera docente: ingreso, ascensos, movilidad, escalafón, estabilidad	Se establece procedimientos unificados y automatizados de ingreso (prueba "Ser maestro"), recategorización y sectorización, bajo el control del Mineduc, eliminando la representación gremial. Se consulta (en términos informales) sobre la selección de rectores. Se oferta formación gratuita de pregrado, se amplía la oferta de formación profesional en la UNAE y de becas de maestrías.
Política educativa	Orientación de la política con apoyo de la Red	Se implementa el Bachillerato Unificado, evaluación, estándares, aumento de la inversión educativa, cambios en el régimen laboral y administrativo, y desconcentración.
Relación con el Estado	Participación en instancias de política y gestión educativa	Reconoce a la Red de Maestros como única representante.
Derechos laborales	Reconocimiento de organización sindical, negociación colectiva y huelga	Derechos laborales eliminados en la Constitución y en la LOEI (AN 2011). El Estado establece la voluntariedad en la participación en el gremio y la cuota sindical.
Participación de la comunidad	Participación en la definición de la política pública, planes, gestión, rendición de cuentas	En la Constitución y en la LOPCCS (AN 2010a), hay un entramado participativo significativo, pero se concreta parcialmente.
Relación sindicatos-partido	Participación de maestros en actividades y cargos de representación del movimiento político	La Red de Maestros participa en actos en espacios públicos convocados por el gobierno. No participa formalmente en organismos de AP y solamente en una ocasión, en elecciones.

Fuente: Gindin (2011, 112).

Esta experiencia de negociación con el gobierno de Rafael Correa ha continuado en el de Lenín Moreno, al menos durante la administración del ministro de Educación, Fander Falconí (2017-2018). Aquí es más clara la “línea roja” que separa los temas de incumbencia del Mineduc de los temas de la Red de Maestros. Como dijo un funcionario, entrevistado en 2018: “El Ministerio no se mete en la Red, ni la Red se mete en los temas del Ministerio. Pero las agendas en conjunto se mantienen: firmamos en Guayaquil. Nos reunimos en el Estadio Paladines Polo, convocaron a la gente y firmamos un acuerdo común. Esa agenda común es la Declaración de Principios de Unidad entre la Red de Maestros y el ministro Fander Falconí, dada por principios, no por temas clientelares”.

### Resultados, percepción de los maestros

¿Cómo evalúan los maestros los procesos de negociación? ¿Qué tipo de resultados y beneficios recibían? Los líderes de la Red de Maestros muestran conformidad con los resultados obtenidos durante el período de Correa, fundamentalmente por la ampliación del presupuesto y los aumentos salariales; pero también son críticos respecto a las limitaciones que esto implicó. “Hubo una cierta satisfacción de que, en el principio, sí se logró. [Pero] a quienes se les mejoró los salarios [...] han sido a los nuevos, los docentes ingresantes nuevos; en cambio, para quienes estamos desde hace muchos años no ha habido mayor mejora en ese sentido. [...] Antes de finalizar, el gobierno anterior [de Rafael Correa] tuvo la intención de hacer un incremento salarial, [...] pero conocimos que el problema del terremoto y la bajada de los precios del petróleo lo frenaron”, relató el coordinador distrital de la Red en Imbabura.

Un funcionario gubernamental del régimen de Lenín Moreno, maestro indígena, señaló que los resultados legitiman a la Red de Maestros, “porque, de todas maneras, si hay aumento de salarios, contratos y todo eso, la Red se legitima. Se legitima en la medida en que tenga vínculo comunicacional con el Ministerio y tiene una agenda firmada en conjunto. [...] ¿Sí has visto los tuits de ellos?: ‘Luego de la reunión que tuvimos, logramos...’”.

**Tabla 5.3. Fortalezas que los maestros reconocen en el nuevo modelo de carrera docente**

Aspectos	Porcentaje (%)
Formación, capacitación, desarrollo profesional	27
Que exista evaluación	16
Los concursos para ingresar al magisterio	13
Ascenso, recategorización, escalafón	10
Mejora en sueldos	4
LOEI, el nuevo marco legal (AN 2011)	4
Digitalización de procesos	3
Comentarios negativos	9
No respondieron	13
<b>Total</b>	<b>100</b>

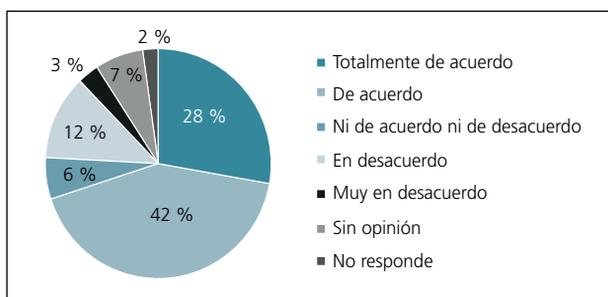
*Fuente:* Chiriboga (2018).

**Tabla 5.4. Debilidades que los maestros reconocen en el nuevo modelo de carrera docente**

Aspectos	Porcentaje (%)
Recargo de trabajo y complicación con los procesos	18
Sueldos	11
Recategorización, escalafón injusto, requisitos difíciles, poco peso de años de experiencia	10
Evaluaciones	10
Corrupción, intervención de la política, falta de transparencia	10
Falta de capacitaciones y oportunidades de maestrías gratuitas	9
Condiciones de trabajo: infraestructura, escasez de libros, etc.	7
Docentes que han ingresado con otras profesiones	5
Falta de información	5
Concursos	4
Leyes que no apoyan a los docentes, dando más derecho a los estudiantes	3
La actual LOEI (AN 2011)	2
No respondieron	6
<b>Total</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Chiriboga (2018).

Gráfico 5.1. Percepción sobre la posibilidad de ascender de categoría docente



Fuente: Chiriboga (2018).

Un estudio sobre las percepciones de los maestros sobre la carrera docente revela las opiniones del magisterio, tanto de las fortalezas como de las debilidades en las políticas implementadas (tablas 5.3 y 5.4).

Entre los factores que explicarían las dificultades de la carrera docente, los maestros señalan la falta de información que tienen sobre los procesos que deben realizar, las limitaciones financieras del Estado, problemas en la gestión del Mineduc o la percepción de que los incrementos por ascenso de categoría son pequeños (Chiriboga 2018). A pesar de ello, los profesores miran con cierto optimismo su propia carrera. En el gráfico 5.1 se presentan las respuestas a una pregunta sobre el tema: ¿Cree que hay buenas posibilidades para que los docentes asciendan de categoría?

### Demandas sin conflicto

En resumen, las demandas de la Red de Maestros responden a los intereses de los docentes, aunque tomaron forma en el marco de las orientaciones del Mineduc, porque este contaba con una propuesta de política educativa que se ejecutó bajo su iniciativa. En cuanto a las demandas más amplias y generales, la Red de Maestros participó, sintonizó con sus bases y agregó sus demandas, formulando plataformas y presentándolas a la autoridad. Esto le permitió ganar reconocimiento, al mismo tiempo que se legitimó ante sus bases, pues demostró que tenía capacidad de negociar y obtener mejoras en las condiciones de vida y trabajo de los docentes. Sin embargo, la negociación también limitó a la Red, ya que sus bases no se “educaron” en la movilización y el conflicto.

Al gobierno no le interesaba una articulación espontánea de intereses; tenía previsto conceder ciertos beneficios para la “dignificación del maestro”. La postergación de la solución de varias demandas se debió tanto a la crisis de 2014 como al modelo educativo, que tuvo un perfil básicamente administrativista, y rezagaba los temas pedagógicos. Esta forma de negociación aseguró una armonización de intereses entre gremio y gobierno: este tenía a su favor la propuesta técnica y aquel aportaba con ciertos criterios para su mejor implementación, aparte de su adhesión a la política educativa. Los principales encuentros entre líderes y autoridades se realizaban a nivel nacional, en torno a la agenda del Mineduc y los avances en su implementación, asuntos que eran difundidos luego de las reuniones y que eran capitalizados por la Red de Maestros para su legitimación.

Se debe señalar que la negociación sobre las agendas de los maestros se relacionó con los objetivos de desarrollo económico y social que tuvo el gobierno. El aumento del presupuesto fiscal planteado durante la gestión de la Revolución Ciudadana facilitó una política de ampliación de la cobertura y el personal, de mejoramiento de la calidad, así como de desconcentración y aumento de la infraestructura, líneas que fueron definidas en la Constitución de Montecristi y concretadas en los planes de desarrollo. Estas orientaciones, que fueron parte del fortalecimiento de la educación fiscal, señalan una perspectiva que los maestros y los líderes de la Red comparten.

Hay que subrayar que los líderes que recogían y formulaban las demandas, coordinaban la organización y tenían la representación de los maestros. Eran docentes seleccionados por las asambleas y coordinaciones distritales y zonales, pero tanto el coordinador nacional como el equipo del ministro Espinosa tuvieron mucha incidencia en esa elección. La mayor parte de esos líderes son rectores o profesores que tenían prestigio en el ámbito institucional y no tanto en la lucha en las calles. Se podría afirmar que el escogimiento de los representantes fue fruto de la concertación entre el Mineduc, la coordinación nacional y los maestros que tenían posiciones de mando en las unidades educativas.

Hay varios rasgos de esta negociación de demandas que se enmarcan en lo que señala Solé (1984, 17) sobre el corporativismo: “la base

consensual de administración, [...] el énfasis en la despolitización y los criterios técnicos, el estatus de paridad otorgado al trabajo organizado, así como la fuerza ideológica en la armonización de intereses”. Sin embargo, la constitución de los requerimientos no generó un proceso de movilización de la Red de maestros que revelase el desarrollo de una organización gremial con una postura autónoma del Mineduc. Por cierto, el conflicto no era visible y tampoco se provocaron acciones de protesta con las autoridades.

## Participación en la política pública

El corporativismo implica la incidencia de los gremios en la política pública: “un número reducido de actores, empresas y sindicatos tienen acceso al sistema institucional, donde el Estado los privilegia sobre temas de protección social, legislación laboral, subsidios, con prebendas de parte del Estado” (Fontaine 2016, 75). De los hallazgos realizados, se colige que la participación de la Red de Maestros en la política pública fue reducida. Esto porque la política fue definida previamente por el gobierno, específicamente por el equipo del Mineduc, en el período de Vallejo, cuando se retiraron las barreras de acceso, y en el de Gloria Vidal, quien lideró las reformas del currículo, los estándares y la evaluación. A esto hay que sumar la visión de desconcentración y fortalecimiento de la educación pública, que compartieron Correa y sus ministros, y lideró, en la última fase, Augusto Espinosa.

Si bien la Red de Maestros siempre reivindicó que los docentes, desde su conocimiento y experiencia, participaban en esa política, la verdad es que aquellas fueron formuladas y llevadas a cabo por el equipo técnico y político del gobierno. Según afirmó una exsubsecretaria de Profesionalización del Mineduc (2013-2017), durante entrevistas ofrecidas en 2018, la Red defendió los principios de la reforma y realizó aportes en términos de corregir su implementación, pero no en el diseño. También se debe destacar un tema cronológico: la Red de Maestros surgió cuando las reglas del juego ya estaban trazadas. La UNE ya había sido removida, la descorporativización implementada y las reformas administrativas aprobadas.

## Participación política

Además de la participación en espacios públicos, hay otros hechos que manifiestan una vinculación de la Red de Maestros con la política. En estudios sobre temas semejantes se demuestra que los arreglos en el terreno político permiten llegar a acuerdos corporativos (Stoessel 2016). Asumir una postura política partidista era difícil para la Red de Maestros, luego del cansancio de los docentes con respecto a la UNE y su supeditación a la política partidaria. Había animadversión a la extrema politización de la Unión. Por otra parte, la Red de Maestros surgió con ciertas tensiones con AP, por el carácter pluralista del gremio.

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Había distinta gente que comenzaba a hablar de política de izquierda y todo eso, y dijimos: ‘armemos escuelas de formación política’. Y armamos una acá en Cotacachi, y resulta que comenzamos a ser perseguidos por el movimiento Alianza PAIS. Por eso es que en la Secretaría de la Gestión Política yo no soy bien visto, nunca he sido bien visto. En Alianza PAIS tampoco. [...] Yo desconfiaba de todos ellos, desconfiaba del aparato político porque, si decíamos gremio, que respeten al gremio. Por una sencilla razón, nosotros éramos magisterio, y los maestros pueden tener cualquier tendencia política, pero en el gremio el maestro debe tener solo política gremial.

La presencia en los espacios públicos estuvo marcada por el auspicio que tuvo en su origen, en el contexto de una iniciativa sectorial enfocada en la educación, apoyada por el ministro y entrelazada con la institucionalidad del Mineduc. Entrevistado en 2018, un exasesor del ministro de Educación afirmó que la Red de Maestros contribuyó a la gobernabilidad, pues este gremio apareció como una asociación de servidores públicos vinculada al Estado para legitimarse.

Tomar distancia de los partidos no significó que los maestros no pudieran participar en la política, en elecciones y cargos. “Simplemente, mire, nosotros nunca nos cerramos, si quiere participar, se fue a participar, no pasa nada. Simplemente se fue, pero ya no regresa, a no ser que solicite que se lo reciba después de terminar su período”, explicó un líder distrital de la Red en Imbabura, en una entrevista realizada en 2018.

Los miembros de la Red de Maestros argumentan que no han participado con candidatos a las dignidades del Estado o de los gobiernos locales. “No. No tenemos candidatos. Uno de esos principios que escuché cuando yo recién iba a la Red era que nosotros no queremos candidaturas”, expresó una excoordinadora distrital de la Red en Imbabura, entrevistada en 2018. En la campaña electoral del año 2017 se dio un apoyo activo de los maestros a la candidatura de Moreno y a las listas de AP. “Nos dijimos: ‘Vamos a trabajar por el proceso, por el compañero Lenín Moreno, porque es la misma línea de Rafael Correa, izquierda, progresismo, vamos a salir adelante’. Y lo que jamás han hecho las profesoras en territorio, salir a las calles después de clases, golpear puerta a puerta y entregar propaganda e ir consiguiendo el voto, lo que nunca en su vida han hecho, lo hicimos [...]. Entregados completamente a la campaña que necesitamos defender: era o Lasso, la derecha, o Lenín, el progresismo y la izquierda, y seguir la misma línea en educación que el presidente Correa”, relató Wilmer Santacruz en una entrevista realizada en 2018.

Otra experiencia de posicionamiento político fue la propuesta –frustrada– de la convocatoria a un diálogo presidencial en la campaña del año 2017, cuando la Red convocó a los dos candidatos presidenciales, Moreno y Lasso. En medio de la polarización, la iniciativa no se realizó.

**Wilmer Santacruz, líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros.** Ponernos a realizar un diálogo nacional o un debate. Habíamos tenido ya una reunión con Eduardo Mangas y estaban los señores Alvarado [...]. Entonces, toma contacto con nosotros una señora de comunicación de CREO. Me dice: “Wilmer, quiero conversar contigo sobre el diálogo”. Y, a la final, les dije: “Bueno, yo necesito saber si sí o si no”. Lasso, en un medio de comunicación, decía que él no tiene por qué ser condicionado, que él no va a asistir [...]. Llegó [el día fijado]: siete de la noche... ocho de la noche... estaba en Quito, me reuní con todo el equipo de asesores del señor ministro [Espinosa], ¿y ahora, qué decisión tomo? [...] Me dijeron: “No, no, tranquilo Wilmer, sabemos todo, se suspende”.

El alineamiento de los maestros tiene cierta dosis de pragmatismo, como se demostró en la disputa interna entre dos sectores de AP: uno que

estaba con Rafael Correa y otro, con Lenín Moreno. Como se señaló anteriormente, la Red de Maestros dejó en libertad a sus miembros para que se definieran por el “Sí” o por el “No” en el referéndum convocado por Lenín Moreno y esto evidenció divergencias de carácter ideológico y una amplia diversidad de intereses de carácter político.

El propio coordinador, Wilmer Santacruz, admitió esta debilidad política, que se expresó, sobre todo, con la sorpresiva ruptura interna de AP, que sorprendió a los miembros: “Lastimosamente, algo está pasando en la Red y sí hay un cambio brutal en este sentido, no sé. [...] Lo mismo con el ministro Fander Falconí, hay discrepancias con el ministro Espinosa. Nosotros estamos al medio, pero también nos salpica, y lo que ha sucedido y sucedió con la Consulta Popular es que [...] estamos bastante debilitados, sumamente debilitados en el aspecto político”.

En resumen, la tensión entre la defensa de la educación pública y la lealtad a AP, el pluralismo ideológico de su base y el alineamiento con Correa, así como la ruptura interna de AP, no permitieron que la Red de Maestros mantuviera su cohesión. Esta debilidad del movimiento político es un factor importante que conspira contra la posibilidad de tejer relaciones corporativas.

## La Red de Maestros y la matriz estatal

En la década estudiada hubo un retorno del Estado y un proceso de modernización acelerada. Esto se enmarcó en un patrón de desarrollo que combinó la expansión del mercado interno con la exportación de productos primarios, lo que necesitaba la afirmación del Estado como un poderoso dispositivo material, institucional y de legitimación. El fortalecimiento del Estado, la desconcentración a nivel regional y la descorporativización erosionaron las instancias de mediación con la sociedad civil. Todo ello privilegió una relación directa con la población, con servicios que individualizaron al ciudadano, a la vez que desincentivaron el tejido organizativo.

Esto se acentuó por el proceso de modernización, que buscaba racionalizar y homogeneizar a la sociedad, con un amplio despliegue de las unidades burocráticas, infraestructura y servicios públicos, y con una

visión gerencial de la administración, que privilegiaba la eficiencia y eficacia sobre los procesos de deliberación. La modernización del Estado homogenizó a la sociedad civil, sin considerar la diversidad territorial y étnica. Esto afectó la organización y la participación colectivas, tal como se evidenció en la reducción de las escuelas comunitarias y la centralización de la Dineib.

Por una parte, la ampliación de la cobertura de los servicios y las políticas sociales favoreció la organización de redes organizativas y movilizaciones de sectores populares. Pero, por otra, esa matriz se impuso con políticas restrictivas para la sociedad civil que erosionaron las mediaciones organizativas y la judicialización para contener la protesta. Es decir, el gobierno de la Revolución Ciudadana estableció un nuevo régimen de relación socioestatal con capacidades de control de las organizaciones y una EOP restrictiva. Este régimen no se constituyó desde el inicio, sino que fue configurándose progresivamente a lo largo de varias fases, en las que se modificaron las relaciones de fuerza al interior de la coalición gobernante y ante sus adversarios. Así, es posible diferenciar la composición del movimiento gobernante con presencia de sectores de izquierda y tecnocráticos en la primera fase, la entrega de la posta a una tecnocracia más vinculada al mercado en la segunda, y la emergencia de un sector burocrático-empresarial con capital transnacional y grupos monopólicos en la tercera fase (Ortiz 2018).

A su vez, el régimen estuvo atravesado por tendencias que ampliaban y reducían la democracia. Tomando en cuenta el enfoque de Tilly (2010c) sobre la democracia como consulta e igualdad, se puede afirmar que el gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó procesos de democratización electoral y amplió los derechos sociales. Pero, a la vez, concentró el poder en el Ejecutivo, subordinó a los gobiernos locales y debilitó sus lazos con la sociedad civil y las organizaciones sociales. Hitos claves en la desdemocratización se dieron entre el 30S –cuando se asumió la política de “tolerancia cero” y se pasó a controlar la Justicia– y las elecciones de 2013 –cuando Correa triunfó en primera vuelta, AP ganó una mayoría significativa en el Parlamento y las tendencias progresistas salieron de la cúpula del poder–.

La matriz estatal enmarcó a la Red de Maestros a través de tres fenómenos. En primer lugar, la estrecha relación del gremio con las unidades

educativas y una arquitectura organizativa ensamblada con la estructura estatal. En segundo lugar, la debilidad del movimiento político, dada la dependencia de AP del Estado, que reveló la insuficiencia de un espacio partidario donde los actores sociales puedan establecer negociaciones, tejer alianzas y relaciones con el poder. Y, finalmente, la presencia de la tecnocracia, con su racionalidad y mecanismos de control, restó posibilidades de deliberación sobre las políticas, aunque incrementó la eficacia de la gestión gubernamental. Por otro lado, el presidente y su equipo tecnocrático tuvieron que controlar los procesos gubernamentales de manera centralizada para asegurar el cambio que requería su proyecto neodesarrollista.

Los gobiernos y los actores ciudadanos hacen uso de manera combinada de diversos recursos de coerción, capital y compromiso. Esos medios son utilizados por los actores a través de estrategias, desde arriba y desde abajo, las que entran en interacción estratégica. Es decir, la conexión del gobierno y los actores se establece a través de diversos tipos de relación (integración, conexión negociada o segregación) (Guerra Blanco 2007, 171).

En el caso del período de la Revolución Ciudadana, se podría señalar que el régimen tuvo un alto componente de compromiso y legitimidad, expresado en sus victorias electorales y en la credibilidad de las autoridades, las instituciones y la popularidad de su liderazgo. Esto se legitimó por una estrategia mediática, mientras el componente de capital creció en la primera fase, con la inversión pública, se consolidó en la segunda y se desaceleró en la tercera. Por su parte, la reforma institucional, la planificación, la legislación, la desconcentración y la política redistributiva dieron una fuerte presencia al Estado en la segunda y la tercera fases, y la coerción aumentó, especialmente desde mediados de la década estudiada, vinculada a la política de “tolerancia cero”. Mientras tanto, la reducción de la frecuencia de los conflictos en el largo ciclo que se abrió a comienzos de siglo, la disminución del número de organizaciones, así como la crisis de la coalición indígena popular que fue clave en el período neoliberal, expresan un debilitamiento de largo plazo de los actores sociales.

Si bien hubo un intento de negociar con las organizaciones populares después del 30S, con la política de conformación de “redes”, la estrategia pronto pasó a segundo plano, con la excepción de algunas organizaciones como la Red de Maestros. Si a esto sumamos la descorporativización y el control mediante el registro de organizaciones sociales (Decreto 016, PR 2013a), se podría afirmar que se configuró una matriz estatista de relaciones con la sociedad civil.

En el caso de la Red de Maestros, aunque se mantuvieran ciertas relaciones indirectas, en la medida en que se aceptó su existencia como organización social, esto se hizo sin permitir conflictos, demandas espontáneas ni márgenes de autonomía de los gremios, en un escenario donde primaban las relaciones directas.<sup>5</sup>

## Conclusiones

El proceso organizativo de la Red de Maestros ocurrió varios años después del inicio de la Revolución Ciudadana. Si bien la UNE mantuvo la movilización con huelgas y paros en los primeros años del siglo, entró en declive luego de que el MPD saliera precipitadamente del gobierno de Gutiérrez. Para entonces, las estructuras corporativas estaban seriamente afectadas por la reducción del Estado, la desinversión social y las limitaciones salariales y laborales. Esta fue la realidad con la que se encontró el gobierno de la Revolución Ciudadana cuando asumió el poder. Casi desde el inicio tomó medidas para debilitar aún más a dicho gremio, retirando los derechos sindicales, quitándole sus alícuotas, impidiendo la membresía obligatoria, eliminando los canales corporativos y quitándole la personería jurídica.

Pero las políticas de la Revolución Ciudadana no fueron solamente para la UNE. El Decreto 016 (PR 2013a) y la descorporativización marcaron la cancha para el conjunto de organizaciones sociales, inclusive para la Red de Maestros. La estrategia de negociación con las organizaciones impulsada por el Ministerio de Coordinación de la Política y

---

<sup>5</sup> Pese al predominio de las relaciones directas entre el Estado y la población, es evidente que se mantuvieron redes clientelares e intermediaciones patrimonialistas, aunque no haya un estudio al respecto.

Gobiernos Autónomos Descentralizados fue una iniciativa que pronto pasó a un segundo plano y, si bien la Red contó con apoyo del Mineduc para su fundación, no pudo sustentar su estructura como una organización de base fuerte, forjada en acciones de protesta, ni con una membresía que cumpliera requisitos obligatorios de afiliación, participación en asambleas o pago de cuotas. Tampoco pudo desarrollar una propuesta independiente en términos de plataformas de lucha y agendas propositivas que cuestionen la política oficial, y realizó sus movilizaciones en espacios públicos, en el límite permitido por el Estado.

Se ha caracterizado a la Red de Maestros como una asociación en construcción, con un origen reciente y de carácter híbrido, con rasgos gremiales e institucionales. Su estructura ensamblada con los niveles distritales y zonales fue su fortaleza, en la medida en que facilitó su organización, pero también su debilidad, ya que su legitimidad dependió del sustento institucional y el reconocimiento estatal. En términos de identidad, la Red asumió principios y valores de los maestros, que se fusionaron con la política del Mineduc. Así, la Red no logró configurarse como un movimiento gremial con una estructura interna, líneas de movilización y una agenda autónoma del Estado, desafío que se ha vuelto vital para su existencia futura si se toma en cuenta el retiro del auspicio del Mineduc y la amenaza del gremio rival.

El modelo impulsado por la Revolución Ciudadana aportó al empleo y al bienestar de los maestros. Tanto la expansión económica como la inversión social originada por el papel activo del Estado incentivaron la movilidad ascendente de las capas medias. Si a esto se suma un proyecto político definido por su antagonismo con los gobiernos neoliberales que afectaron a las capas medias, se delinea el marco que permitió la adhesión de los maestros al proyecto de AP.

En este contexto se estableció un régimen con una matriz estatal con capacidades materiales, técnicas y políticas para lograr una amplia presencia institucional y territorial mediante los servicios de educación, salud y otros programas sociales, así como extensas infraestructuras. Se trataba de una forma de Estado con una alta concentración del poder en torno al presidencialismo, que impulsaba un proyecto modernizador que individualizó a la sociedad con un acercamiento directo con los ciudadanos mediante el sufragio, su estrategia mediática y la relación

servicios públicos-usuario. Esto explica la erosión de las mediaciones sociales y el lugar secundario que tuvieron las organizaciones populares en el proyecto de la Revolución Ciudadana, subordinadas tanto por las políticas de control, que limitaron su crecimiento, como por las de descorporativización, que impidieron su incidencia en la política pública.

En este escenario, se comprende que las relaciones con la Red de Maestros no estuvieran mediadas de manera significativa por relaciones corporativas. Los acuerdos que existieron antes entre el Mineduc y la UNE no pudieron reconstituirse en el caso de la Red, por varios factores: débiles actores organizados, sin canales institucionales formales de negociación, políticas sociales universalistas y un entramado mediático que legitimaba al Estado, sin procesos de agregación de intereses forjados en una estructura sólida de organización y sin capacidad de presión autónoma, en el marco de reglas de juego que desincentivaban la organización social y la negociación colectiva.

Para Schmitter, el neocorporativismo “es una forma específicamente modal o ideal-típica de acuerdo institucional, de vínculo, entre intereses organizados asociativamente de la sociedad civil, con las estructuras de decisión del Estado” (Schmitter y Lehbruch 1979, 9 citados por Solé 1984, 16). Para Claus Offe (1996), la característica principal del corporativismo contemporáneo o neocorporativismo es la institucionalización legalmente sancionada de la autoridad de los grupos de intereses (Solé 1984). En un gobierno que lleva adelante de manera radical la descorporativización, con un presidente que concentra el poder y toma decisiones respecto a impedir la participación de las organizaciones sociales en la gestión del Estado, ese “acuerdo institucional” o “institucionalización legalmente sancionada” no se produce.

Podrían señalarse rasgos que habrían derivado en relaciones corporativas, tales como el reconocimiento de la Red de Maestros como interlocutor o la construcción de consensos sustentados en la contribución que realiza la Red a la gobernabilidad del Mineduc. Igualmente, se puede dar crédito a la incidencia de la Red de Maestros en el nombramiento de ciertas autoridades locales. Sin embargo, la Red nunca estuvo incrustada en la institución, cogobernando el Mineduc, como estuvo la UNE, ni esos rasgos maduraron ni se consolidaron debido, entre otros factores, a que se trató de una iniciativa sectorial del Mineduc y no de una política

central del gobierno. Pero se explica que la conformación de la Red de Maestros haya sido tolerada por la cúpula gubernamental dada la profundización del conflicto con la derecha, tanto en los espacios públicos como en el campo electoral. Además, la falta de consolidación de lazos corporativos tuvo que ver con la fundación reciente de la Red y la debilidad de AP, un movimiento electoral que no contribuía a tejer relaciones corporativas, pues en la última fase del gobierno de Correa era evidente su fraccionamiento, que luego terminaría en división (Ortiz y Burbano de Lara 2017).

Si se comparan las relaciones establecidas entre la UNE y la Red de Maestros con el Estado ecuatoriano, las diferencias son notorias. Si bien hay un monopolio del reconocimiento del Estado a los dos gremios en los períodos respectivos, la representación de los maestros se fraccionó. La UNE, pese a su debilidad, mantuvo cierta presencia en sectores del magisterio. Por otra parte, la Red de Maestros nunca logró un acceso privilegiado a las instancias de gestión, que sí logró la UNE, ni tuvo prebendas en términos de beneficios específicos para su base social, como los bonos conseguidos por el gremio vinculado al MPD. Tampoco existieron canales formales de gestión, establecidos y reglamentados.

En términos de agregación de intereses, la UNE logró una plataforma mediada por su práctica de lucha en las calles y huelgas, mientras que la Red de Maestros construyó su plataforma mediante procesos pacíficos de consulta y diálogo, inducidos por el propio Mineduc. En términos de derechos, es evidente el sentido particularista que tuvieron las demandas y beneficios para la UNE; mientras que, para la Red, adquirieron un sentido universalista durante el período de la Revolución Ciudadana. La Red de Maestros se adhirió a la política de gobierno de Correa, que defendía la educación pública, aunque haya intervenido poco en las decisiones, mientras que la UNE priorizó plataformas reivindicativas, en el marco de políticas educativas neoliberales que buscaban debilitarla. La UNE, por cierto, colaboró poco con la gobernabilidad del sector educativo, a lo que sí contribuyó la Red de Maestros. Finalmente, la UNE asumió una identidad clasista, mientras que la Red se plantea una filiación nacional vinculada al mejoramiento de la educación y de la posición del maestro en la sociedad.

## Conclusiones

El gobierno de la Revolución Ciudadana estableció nuevas relaciones socioestatales, dejando atrás el régimen neoliberal. Este había vivido una larga crisis y llevó adelante políticas macroeconómicas que precarizaron el trabajo, redujeron el Estado y empeoraron las condiciones de vida de la población, lo que provocó el éxodo migratorio y erosionó el tejido social hacia finales del siglo XX. Aunque las organizaciones sociales e indígenas contribuyeron a deslegitimar a dicho régimen, estas terminaron desgastadas y no lograron protagonizar la “Insurrección de los Forajidos” que derrocó al coronel Gutiérrez. Este acontecimiento tuvo como protagonistas a movimientos urbanos espontáneos, con presencia de estratos medios.

En este contexto, la coalición de la Revolución Ciudadana se constituyó como una alianza heterogénea de colectivos ciudadanos, núcleos de izquierda, grupos con raigambre populista y de centro que, articulados por AP y el liderazgo de Correa, llegó al poder. Con la Constituyente aislaron a la vieja partidocracia y delinearón el Estado con un régimen de desarrollo que regula el mercado y redistribuye la riqueza. Su estrategia política central fue plebiscitaria y electoral, con lo cual se afirmó la identidad de la corriente, con rasgos nacionales populares, en antagonismo con las élites de derecha, el sector financiero y los medios privados de comunicación. Ello consolidó al Estado como el principal dispositivo tanto para implementar el proyecto neodesarrollista como para organizar a la población y la movilización electoral a su alrededor.

Hay dos aspectos centrales que se desprenden del análisis del contexto. Por un lado, una EOP restrictiva de la movilización, en la cual incidieron el fortalecimiento de las capacidades estatales, la atenuación del conflicto entre las élites, el cierre de las posibilidades de participación y un alineamiento del electorado con la fuerza política hegemónica. Y, por otro lado, un régimen de relaciones socioestatales, con un Estado fuerte, con capacidades de regulación, coerción, redistribución y comunicación, que se modernizó, integró el territorio, se impuso sobre una sociedad civil débil y erosionó las mediaciones sociales y territoriales. Además, su estrategia de reducir la participación a las urnas, su fuerte campaña mediática y el despliegue de los servicios públicos, individualizó al ciudadano, en el marco de relaciones directas con la sociedad, sin mediaciones colectivas.

En las tres fases analizadas (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017), las estrategias del régimen variaron y se produjeron de diferente manera en cada área de la política pública. El sector de la educación fue privilegiado, no solo por su dimensión y complejidad, sino porque en él se plasmó una política de redistribución y modernización meritocrática, lo cual exigió al gobierno aplicar a fondo medidas de descorporativización.

La pugna entre las élites, que fue clave para el debilitamiento del régimen neoliberal, se modificó en la década 2007-2017, pues la hegemonía de la Revolución Ciudadana desplazó a las élites. Solamente en la tercera fase reapareció esa tensión debido al surgimiento de una oposición de derecha con iniciativa, con un discurso de libertades y contra la corrupción. AP ganó las elecciones en 2017, pero, paradójicamente, la derecha empresarial ganó el poder, al cooptar a Lenín Moreno hacia una agenda orientada a desmontar las reformas del progresismo e imponer una política fondomonetarista.

Esto condicionó la relación con los maestros. El conflicto con las élites llevó a AP a ampliar sus alianzas, establecer acuerdos y conseguir el apoyo de la UNE en la primera fase, para luego distanciarse en la segunda, mientras que en la tercera se propició la formación de la Red de Maestros como un espacio gremial de apoyo a la política educativa. El nuevo grupo jugó un papel de movilización y legitimación en los espacios públicos y las elecciones, en medio de la pugna con los sectores de derecha.

Consecuentemente, el factor de apertura del régimen a la participación de la sociedad civil del inicio de la década, se transformó en el cierre de los espacios hacia finales del período. Lo primero se expresó en la transigencia con las iniciativas de movilización hacia Montecristi, donde se realizó la Constituyente, así como en la masiva concurrencia a los comicios y a las consultas convocadas para ampliar la legitimidad del régimen. Mientras que en la segunda fase se aprecia un estrechamiento de esos canales, por la descorporativización y la reducción de las posibilidades de organización de la sociedad civil, con el Decreto 016 (PR 2013a). El desconocimiento de la participación de los pueblos indígenas, la burocratización de la participación con el CPCCS y el cierre de las posibilidades de consulta en el tema del Yasuní fueron elementos claves en este cierre, lo que desdemocratizó el régimen. AP se fusionó con el Estado e impuso una dinámica vertical, desde arriba, a la sociedad.

El alineamiento electoral hizo que la Red de Maestros, al tiempo que se constituía como fuerza gremial, participara en una agenda de movilización política que legitimaba al Estado y sustentaba a AP como fuerza mayoritaria. La arena electoral, y no las calles, fueron el espacio privilegiado de disputa entre AP y la oposición. Varios elementos incidieron en esta deriva electoralista: la confianza de la fuerza gobernante en el despliegue de los servicios públicos como mecanismo de legitimación ante la ciudadanía, la opción por las elecciones y consultas como principal estrategia política y la constitución del liderazgo mediático de Correa como principal capital político, con una relación directa con la población a través de los medios de comunicación. Todo ello, en el marco de un movimiento electoral dependiente del Estado, sin una arquitectura organizativa que facilitara la deliberación, negociación y participación de sectores subordinados de la sociedad.

Es decir, la atenuación del conflicto entre las élites, el cierre del Estado y el alineamiento electoral configuraron un escenario restrictivo para la participación colectiva. Se trata de un escenario democrático, en tanto mantiene los parámetros de consultar al pueblo, impulsar la participación electoral y ampliar los derechos sociales, pero restrictivo a la vez, para con la organización y participación colectivas. La década estuvo atravesada por rasgos de desdemocratización debido a la concentración del poder en el Ejecutivo y el presidente, su separación de la sociedad

civil y la individualización de las relaciones con la ciudadanía. La EOP no es estable, depende de las relaciones de fuerza. Fue más positiva para los movimientos sociales al inicio que al final. Tampoco se presentó de la misma manera en las diversas áreas de la política pública. En el caso de la educación, la UNE pudo actuar en la primera fase, pero tuvo los canales cerrados en la segunda, mientras que la Red de Maestros se organizó con cierta libertad en la tercera fase. En ello incidió la necesidad de AP de disputar espacios públicos y las urnas a la derecha.

Con el liderazgo de Rafael Correa, AP impulsó el fortalecimiento del Estado como actor protagónico de la política, la economía y la sociedad. Un Estado que se convirtió en un dispositivo dotado de un aparato institucional con presencia nacional, control de las áreas estratégicas y un amplio entramado normativo, afirmándose en la planificación, la rectoría de las políticas públicas y la dotación de servicios públicos e infraestructura material. Un Estado que se benefició de la expansión económica y que contaba con un proyecto que reforzaba sus funciones en el campo del desarrollo, universalista y de distribución de la riqueza, lo que generó la movilidad social ascendente de la clase media y, en especial, de los maestros, al ampliarse su acceso al mercado de consumo.

Una expresión de esta presencia estatal es la desconcentración territorial, una megarreforma con la que se reorganizó los ministerios en zonas, distritos y circuitos, expandiendo la infraestructura en el territorio y desplegando los procesos administrativos, en una fórmula jerárquica, sobre los educativos. La gerencia por resultados convirtió al educador en operador de la política pública. Todo esto, en el marco de la ampliación de las capacidades logísticas del Estado, con sistemas automatizados de control manejados por una capa tecnocrática que estableció una relación vertical tanto sobre el servidor público como sobre la población. Se trató de reformas que se llevaron adelante en varias áreas de política pública, pero en particular en el sistema educativo.

Además, se impulsaron políticas educativas de modernización que combinan reformas que vienen del período neoliberal, como la homogenización del currículo, los estándares y la evaluación, la gerencia por resultados y políticas desarrollistas como la universalización de la educación. Esto fue posible por una importante inversión social, con la que se amplió coberturas, se fortaleció la institucionalidad educativa y se

reforzó la construcción de infraestructura escolar. Esta modernización descoyuntó la escuela de la comunidad, amplió el acceso al sistema, pero estrechó el vértice superior con la selectividad, e impuso la eficiencia y la gestión por resultados sobre los procesos pedagógicos. En este marco se reformó la carrera docente del magisterio, con un enfoque meritocrático, convirtiendo al maestro en un operador administrativo, sujeto al control del aparato central.

Esta mixtura entre política universalista, redistribución, modernización y mejoramiento de la eficacia incidió de manera profunda y contradictoria en los docentes. Por una parte, esa política universalista le permitió al Estado legitimarse, con un lenguaje de derechos e igualdad, como representante de la voluntad general y como activo propulsor del bien común, al tiempo que desconoció las demandas específicas de las organizaciones y los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, fortaleció la educación pública, amplió la cobertura y mejoró las condiciones de vida de los maestros, revalorizando su papel, y, al mismo tiempo, exigiéndoles eficiencia en su trabajo. Esta forma de gobernar exigía la descorporativización del Mineduc, eliminando la incidencia de la UNE en la gestión; sin embargo, promovió la participación de los profesores en la gobernabilidad institucional, fortaleciendo así la Red de Maestros. El proyecto de modernización marcó a los maestros profundamente, en tanto planteó la conformación de un sujeto meritocrático, eficiente e individualista, distante de las causas colectivas de la UNE.

En términos de la política de participación, se ha identificado un sistema que privilegió los *outputs* sobre los *inputs*, es decir, la producción de políticas sobre la recepción de demandas y propuestas. La década estuvo caracterizada por medidas dirigidas a desalentar la organización popular, como la no obligatoriedad de la membresía y las cuotas, para luego establecer el sistema de control mediante el registro de las organizaciones sociales. A esto se sumaron las acciones de judicialización de la protesta, influidas por un enfoque de endurecimiento penal luego del 30S, extendiendo un lenguaje que justicializa la protesta social. Esto, al mismo tiempo que se implementó una estrategia mediática que afirmó la legitimidad del régimen como defensor de la democracia, los derechos, el bien común, la educación pública y la revalorización del maestro.

En resumen, se trata de un proyecto con el cual el Estado se convirtió en una sólida contraparte de los actores organizados, un inmenso dispositivo que tuvo recursos presupuestarios, técnicos, de construcción de consensos y de coerción. La desconcentración, la ampliación de los servicios públicos, la modernización de los sistemas administrativos, la Constitución y las leyes, así como la maquinaria mediática, las políticas de descorporativización y control de las organizaciones fueron parte de esa ampliación del Estado, que permitió la integración de la población mediante formas directas de relación con la ciudadanía. Esto erosionó el espacio de la organización colectiva e impuso parámetros claros que acotaron el margen de actuación de las organizaciones sociales y los actores educativos. Consecuentemente, el régimen, a pesar de tener una potencialidad democrática y fomentar un proceso fuertemente participativo en un inicio, declinó en sus componentes democráticos. Esto se evidenció en la falta de diálogo con la sociedad civil, en el cierre de los mecanismos de consulta, en las políticas que desalentaron la organización social y en una visión que desconoce el conflicto como elemento sustantivo de la democracia.

Siguiendo el cuadro planteado por Tilly (2010b, 21), se podría mirar la variación del régimen en dos campos: desde un nivel alto de capacidades estatales, con un nivel de democratización relativamente elevado, transita a un nivel de mediana capacidad y mediana democratización. Por cierto, el Estado, y más en un país como Ecuador, no son sólido ni inmutable. En términos de las políticas hacia las organizaciones sociales, se dieron estrategias contradictorias, pues por una parte erosionaron las organizaciones sociales y, por otra, permitieron procesos organizativos como el de la Red de Maestros. Esto fue notorio, especialmente, hacia finales de la década. Cuando la derecha triunfó en las elecciones seccionales, la necesidad de alineamiento político y la presencia de un sector tecnocrático y progresista en el Mineduc generaron condiciones positivas para la organización de la Red de Maestros.

Ante el avance estatal, los actores colectivos asumieron diversos comportamientos: resistieron o se adaptaron. La política de descorporativización llevó a que el Estado debilitara, desprestigiara y desplazara a la UNE de la institucionalidad del Mineduc, en un momento en que aquella sufrió un declive en su movilización, en medio de la precariedad de la

educación pública. Mientras tanto, se configuró la Red de Maestros, con núcleos locales críticos a la UNE, rectores de colegios, y autoridades con prestigio y poder para convocar a los profesores para constituir esa nueva organización, atrayendo en especial a jóvenes maestros que lograron su nombramiento. Bajo el auspicio del Mineduc, en este período se desarrolló una política de renovación con la integración de nuevos maestros y la jubilación de los más antiguos, lo que fue posible por el incremento de la inversión social y el mejoramiento del salario básico.

La organización se formó por una combinación de dinámicas moldeadas por la institucionalidad del Mineduc, tanto en relación con la socialización cotidiana en las unidades educativas, como con la estructura jerárquica, replicando la estructura estatal en zonas, distritos y circuitos. De esta manera, aunque la organización era débil en la base, se condensó y solidificó con la intervención, desde arriba, en el marco de una política del ministro. Todo esto contribuyó a que se modelara con una arquitectura híbrida: de institución y de gremio.

La Red de Maestros asumió la representación de las demandas de los docentes ante las autoridades, al tiempo que colaboraba en la implementación de políticas educativas. A esto se suma su funcionalidad en la gobernabilidad de un inmenso y complejo sector que atravesaba un proceso de reforma. Así, la Red contribuyó al proceso de modernización frente a la situación caótica en que se encontraba la educación, con un sentido ordenador que influyó en el disciplinamiento del maestro, figura que dejó de ser sinónimo de huelgas o paros.

Este carácter híbrido, con una organización que fue huésped de la institucionalidad del Estado y una vida gremial mediatizada por la agenda gubernamental, impidió que la Red de Maestros participara de manera espontánea en acciones colectivas por fuera de los límites establecidos. La Red no ha construido su organización y plataforma con acciones colectivas en conflicto ante el Estado; más bien, su reconocimiento depende de la voluntad de los ministros de turno.

Es decir, la Red de Maestros combina varias características, es un organismo anfibio que se mueve entre el mundo gremial, el mundo de las políticas públicas y el mundo electoral, cohesionado por rasgos de identidad y una demanda de reconocimiento. Es formalmente un gremio, en la medida en que agrupa miembros, tiene estatutos y una directiva, realiza

asambleas y acciones colectivas, y canaliza las solicitudes de los maestros; pero no logra consolidarse como tal porque no tiene una estructura con división de tareas, recursos propios, un registro unificado de miembros, presupuesto independiente, equipos de comunicación, educación, finanzas, legales, ni funcionarios profesionales, como otros gremios.

Se trata de una organización que apoya la política pública del régimen, construida de arriba hacia abajo por sus líderes nacionales, en cogestión con el equipo político del Mineduc y ensamblada a la institucionalidad desconcentrada del Estado. Esta función estuvo cohesionada por la adhesión de la Red de Maestros a los principios de calidad de la educación y, en general, a la reforma educativa del gobierno de la Revolución Ciudadana. También fue una tendencia política electoral que se movilizó por los candidatos de AP y jugó en la frontera de esta porosa, piramidal e inorgánica corriente. Sus inmensas concentraciones se dieron por demandas y propuestas gremiales, pero, al mismo tiempo, se movilizó en actos de respaldo a las autoridades y legitimación al gobierno.

Su identidad estuvo firmemente enraizada en una percepción negativa del pasado del magisterio –por las condiciones de miseria que les tocó vivir con el neoliberalismo y la labor ineficiente de la UNE, su gremio rival–. Por ello, su sentido de pertenencia se sustentó en la revalorización de su autoestima, su estatus y posición en la sociedad, y en la demanda de reconocimiento, íntimamente vinculado al mejoramiento de la educación. A esto hay que sumar que la política de comunicación del gobierno influyó en el imaginario del magisterio, en lo relacionado con la defensa de la educación pública. Todo ello, en el marco de una amplia movilidad social ascendente de la clase media, en la que estuvo incluido el magisterio, durante el ciclo de expansión de la economía y el consumo.

El carácter homogeneizador de la política pública impidió que la Red de Maestros consiguiera prebendas particulares de carácter económico o laboral, aunque sí influyó de manera informal en la obtención de cargos. La Red ha agregado intereses y planteado demandas, pero no ha logrado formular una plataforma con una perspectiva crítica de la política pública, participando solo en el mejoramiento de su ejecución. Cuando se dio la crisis económica de 2014-2015 y quedaron represadas

muchas de las respuestas al magisterio, la Red no asumió una línea de presión para satisfacer sus demandas, aunque sí lo hizo cuando se produjo el cambio de gobierno.

La Red de Maestros contó con el reconocimiento de las autoridades como interlocutor de los maestros, pero su relación con el Estado no se plasmó en relaciones corporativas. La erosión del papel de la UNE, cuyo poder radicaba en su incidencia en las instancias de gestión ministerial, marcó también el terreno de la Red, pues esta no contó con canales formales ni relaciones de negociación consistentes. Es decir, si bien pueden existir rasgos de reconocimiento y coparticipación en la agenda gubernamental, la fuerza de los elementos integradores del Estado, la reforma institucional, la abundancia de los recursos y la estrategia mediática impidieron la existencia de canales corporativos estables. Consecuentemente, no se cristalizó institucionalmente un nuevo régimen corporativo en educación. Esto, también debido a que la Red no tuvo una organización consistente, con capacidad de movilización y una agenda propia, que fuera la base de negociación con el Estado.

En la medida en que la educación es el sector más amplio de la administración pública y fue el terreno en el que se aplicó de manera más profunda la política de descorporativización, es posible que haya influido en otros sectores de la política pública. La descorporativización fue una orientación que se aplicó sistemáticamente en otros consejos de política pública donde participaban los movimientos indígenas, afroecuatorianos, de mujeres, niños y adolescentes, o los comités directivos de las empresas estratégicas, pero no se puede afirmar que afectó a todas las relaciones con los actores sociales organizados. Es posible que se mantengan relaciones corporativas, tal como lo afirma Stoessel (2016) sobre el transporte, probablemente por la fuerza de los sindicatos de choferes en Ecuador. Aún falta un estudio que arroje conclusiones generales sobre el impacto del proceso de modernización y homogeneización estatal.

Durante entrevistas ofrecidas en 2018, Fernando Bustamante, sociólogo, profesor de FLACSO Ecuador, ministro de la Política (2007-2009) y asambleísta por AP (2009-2017), planteó su hipótesis de la “sociedad omnívora”, según la cual los procesos de modernización estatal en Ecuador se han quedado truncos y el Estado se ha vuelto rehén de una sociedad que extiende redes patrimonialistas, corporativas y

clientelares. Sin embargo, cabe puntualizar que reformas como la descorporativización tuvieron consistencia y probablemente persistirán en el tiempo.

Se podría coincidir con Ospina (2011) en que, en Ecuador, el corporativismo no tuvo la consistencia expresada en países como Argentina, Bolivia o México, pero tampoco se trata de un rasgo marginal, al menos en el sector educativo antes de la llegada de Correa. Durante las últimas décadas del siglo anterior, las relaciones corporativas se enquistaron en el Mineduc y fueron las instancias que validaron a la UNE. Por otra parte, la política de descorporativización de Correa tuvo un impacto profundo en desmontar dichas relaciones. Obviamente, esto no justifica el ataque a las organizaciones sociales por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana, ni la pertinencia de un discurso que, a pretexto del bien común, buscó anular las reivindicaciones particulares. Todo sector social tiene derecho a expresar sus demandas y a incidir en el Estado.

En este libro se ha asumido el concepto de relaciones neocorporativas no como un tipo ideal, esencializando el carácter del Estado, sino reconociendo su variedad, cuyas características responden a la etapa histórica, de diversidad de contextos, bajo matrices estatales o societales. Con este enfoque crítico es posible debatir la afirmación de Valeria Coronel (2009) sobre el corporativismo como un carácter esencial del Estado ecuatoriano, fruto de la presión desde abajo de los actores obreros y campesinos –con lo que obtendrían la democratización en Ecuador en los años 30 del siglo anterior–. Coincidió con la autora en que el corporativismo fue un rasgo que democratizó en un período al Estado ecuatoriano, pero es necesario señalar que el neoliberalismo afectó seriamente las relaciones corporativas y que la Revolución Ciudadana desmanteló esas relaciones con su política de descorporativización, que, como se ha demostrado, tuvo un impacto profundo. Es paradójico, por otra parte, que estas reformas contrarias a las organizaciones hayan sido realizadas por un gobierno “progresista” que implementó una política educativa ampliamente redistributiva.

También es sintomático que la Revolución Ciudadana se haya propuesto lograr una “autonomía relativa” del Estado, defensor del interés general y libre de las influencias particulares, argumentos de la política de descorporativización. Como se ha visto, el proyecto de la Revolución

Ciudadana se fue transformando durante la década y tuvo que adaptarse a las alianzas público-privadas, con presencia del capital internacional y los grupos monopólicos criollos. Se podría plantear, a manera de hipótesis para investigaciones futuras, que en Ecuador se fue configurando un sistema de influencia de los grupos dominantes a través de una élite estatal que impidió la participación de los sectores populares y facilitó la presencia de grandes empresas. Ya existe un estudio que revela que las élites utilizaron otros recursos de influencia, no necesariamente corporativos (Chiasson-LeBel 2019).

El enfoque tradicional sobre los movimientos sociales en Ecuador y América Latina es que estos se construyen autónomamente y en contra del Estado. Con Marcelo Kunrath Silva (2015) es posible afirmar que muchos movimientos se construyen imbricados con el Estado. En Ecuador, las tres organizaciones vinculadas con la educación: la UNE, la Red de Maestros y la propia Conaie, que controló la educación bilingüe durante dos décadas, se sustentan, en mayor o menor medida, en los recursos, beneficios e influencias que han logrado tener por su ensamblaje con el Estado. Esto, por cierto, tampoco les impide realizar simultáneamente acciones de protesta contra los gobiernos. Hay que mirar a los movimientos en una relación de convivencia y tensión con el poder y no desde una lectura dicotómica sociedad civil-Estado.

El argumento de este libro se enmarca en una visión de los movimientos sociales que resulta fructífera porque establece una relación entre la acción colectiva y el sistema político. Esto permite mirar a los actores en su dinámica de interacción y conflicto, superar una visión de los movimientos como unidades autosuficientes y, al mismo tiempo, apreciar la potencialidad de su agencia. Esta corriente tiene un enfoque flexible que posibilita entender el rol del Estado y articularse con los conceptos del propio Tilly o, también, con la problemática del neocorporativismo de Schmitter. Los debates planteados por autores que dialogan en esta corriente han ampliado la visión de la cultura y los marcos de interpretación de los sujetos, al subrayar la importancia de la historia y los repertorios. Además, esta corriente articula el análisis teórico con una monumental base empírica, a la que muchos científicos sociales han aportado desde diversas perspectivas, con estudios de caso y análisis comparativos.

Esto no significa que este enfoque no tenga limitaciones. Estas pueden provenir de una interpretación normativa, que no toma en cuenta procesos complejos que se solapan con otros fenómenos sociales, como la opresión étnica o de género, o los fenómenos de clase. Los movimientos hacen muchas otras cosas, aparte de protestar, y es importante considerar esa complejidad. Bringel (2009) cuestiona el concepto de Tilly y Tarrow integrando elementos de la estructura, pues considera que su análisis no puede darse por fuera de los patrones de acumulación (por ejemplo, la crisis del modelo primario exportador) o la dependencia estatal (por ejemplo, las relaciones con el poder transnacional). También es importante tener en cuenta fenómenos de movilidad social y de clase, que inciden de manera significativa en el comportamiento de los actores, más aun cuando la Revolución Ciudadana surgió como una corriente de capas medias, con rasgos nacionalistas, se nutrió de sectores populares que mejoraron su situación y declinó cuando se presentó la crisis económica, que afectó a los estratos más altos.

También es importante enmarcar el análisis de un movimiento social en matrices históricas de larga duración, como la que señala Garretón (2002), pues no es lo mismo un movimiento que surge de matrices nacional-populares que uno de matrices neoliberales. Dicho autor admite que aquellas matrices se superponen. Probablemente eso explique que en Ecuador apareciera un programa educativo híbrido, que integró políticas redistributivas con contenidos neoliberales, meritocráticos e individualizantes. En general, se puede afirmar que el neoliberalismo tuvo efectos a largo plazo en la sociedad, que, por ejemplo, erosionaron y fragmentaron la red organizativa popular y que explican, entre otras cosas, la debilidad de los movimientos sociales durante la década estudiada.

Para el futuro, sería adecuado ampliar el foco de investigación, a fin de caracterizar la relación entre el conjunto de movimientos sociales y el gobierno de este período, es decir, ir desde los estudios particulares a una caracterización general de las relaciones socioestatales. Por ejemplo, plantearse: ¿cómo el régimen estudiado estableció relaciones con otros actores organizados? ¿Se mantuvieron relaciones corporativas con ellos o estas relaciones fueron eliminadas? ¿Qué alcance tuvieron las relaciones clientelares en ese período?

Quedan dos preguntas adicionales: la una se relaciona con la consistencia de la sociedad civil en Ecuador, que aparece con bajos niveles de organización y cohesión social en el continente (Bustamante 2006). ¿Esta debilidad explica la subordinación de la mayoría de las organizaciones sociales al Estado en el período de la Revolución Ciudadana? También es importante indagar sobre la economía política del período, pues los factores estructurales y de clase, la extensión de la informalidad y el precarismo podrían explicar la debilidad de las organizaciones.

El análisis focalizado en el caso nacional es un avance para comprender su diferencia con procesos nacional-populares de otros países. Así, otra pregunta pendiente tiene que ver con las características de la corriente que hizo posible la Revolución Ciudadana. Si las corrientes progresistas implican la participación del pueblo en la política, ¿por qué no se conformó un bloque político con un papel significativo de las organizaciones populares? ¿Por qué ese rasgo no se da en Ecuador y sí en los procesos progresistas de la región, como el kirchnerismo, en Argentina; el Partido de los Trabajadores (PT), en Brasil; o el MAS (Movimiento al Socialismo), en Bolivia?

## Referencias

- Acosta, Alberto, y John Cajas. 2015. “La crisis devela las costuras del manejo económico del correísmo”. *La Tendencia* 14 (abril-mayo). Acceso el 7 de febrero de 2018. <https://rebellion.org/la-crisis-devela-las-costuras-del-manejo-economico-del-correismo/>
- Anderson, Perry. 1981. *Las antinomias de Antonio Gramsci: Estado y revolución en Occidente*. Barcelona: Fontamara.
- Archila, Mauricio. 2003. *1958-1990: Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Bastidas, Cristina, y Salvador Martí. 2012. “¿Ha cambiado la protesta?: La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 44 (septiembre): 19-33.
- Benavides, Gina, y Gardenia Chávez, eds. 2013. *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2012*. Quito: UASB-E.
- Bringel, Breno. 2009. “Acción colectiva y democracia: La contribución de Charles Tilly para el debate sobre el ensanchamiento del campo democrático”. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales en Homenaje a Charles Tilly: Conflicto, poder y acción colectiva: contribuciones al análisis sociopolítico de las sociedades contemporáneas, Madrid, 7-8 de mayo. Acceso el 8 de febrero de 2018. [https://www2.uned.es/gesp/2008\\_2009/charles\\_tilly/documentos/sesion\\_1/Breno\\_Bringel.pdf](https://www2.uned.es/gesp/2008_2009/charles_tilly/documentos/sesion_1/Breno_Bringel.pdf)
- Burbano de Lara, Felipe. 2015. “El complejo ensamblaje estatal en el Ecuador posneoliberal: Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial”. Ponencia presentada en el Congreso de LASA, San Juan, 27-30 de mayo.

- Bustamante, Fernando. 2006. "Sociedad civil y partidos: más allá del corporativismo". *Entre Voces: Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local* 5 (enero): 25-30.
- CAAP (Centro Andino de Acción Popular). 2019. Registros de conflictividad 1983-2010. Quito.
- Calapaqui Tapia, Karla. 2016. *Criminalización de la protesta: Las víctimas de la persecución correista, 2007-2015*. Quito: Focus.
- Cano, Diego. 2012. *Persecución y criminalización de la lucha laboral en el Ecuador: período 2007-2011*. Quito: Internacional de Servicios Públicos / Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Castelló, Juan José. 2014. "Los fondos de cesantía del magisterio". Entrevista de Jorge Ortiz. *La República EC*. Acceso el 2 junio de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=pEY8lcF5M54>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2012. *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Acceso el 2 de junio de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863_es.pdf)
- Cervino, Mauro, Marcia Maluf e Isabel Ramos. 2016. *Los enlaces ciudadanos del Presidente Rafael Correa: Entre la exaltación del pueblo y el combate a los medios*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Chiasson-LeBel, Thomas. 2019. "Neoliberalism in Ecuador after Correa: A surprise turn or according to economic elites' plan?". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 108: 153-174. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10500>
- Chiriboga Montalvo, Cinthia. 2018. *Las reformas recientes en la carrera docente en Ecuador*. Guayaquil: Universidad Santa María / Unesco.
- Clemens, Elisabeth. 1999. "La organización como marco: identidad colectiva y estrategia política en el movimiento sindicalista norteamericano (1880-1920)". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, coordinado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 288-319. Madrid: Istmo.
- CNE (Consejo Nacional Electoral). 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013. Datos electorales. Acceso el 5 de mayo de 2016. <https://web.archive.org/web/20111219194152/http://app2.cne.gob.ec/resultados/resultadosn.aspx>

- Conaghan, Catherine. 2011. "Ecuador: Rafael Correa and the Citizens' Revolution". En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, 260-282. Baltimore: Johns Hopkins University Press. (Traducción de Carlos Haynes).
- Conaghan, Catherine, y Carlos de la Torre. 2008. "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency". *International Journal of Press/Politics* 13 (3): 267-284.
- Conejo, Alberto. 2008. "Educación intercultural bilingüe en el Ecuador: La propuesta educativa y su proceso". *Alteridad: Revista de Educación* 3 (2) *Interculturalidad, política y educación* (julio-diciembre). Acceso el 2 de junio de 2018. <https://doi.org/10.17163/alt.v3n2.2008.04>
- Coronel, Valeria. 2009. "Orígenes de una democracia corporativa: Estrategias para la ciudadanía del campesinado indígena, partidos políticos y territorialización en el Ecuador (1925-1944)". En *Historia social urbana: Espacios y flujos*, compilado por Eduardo Kingman, 323-364. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Correa, Rafael. 2009a. Enlace Ciudadano, sábado 5 de marzo.
- 2009b. "Nuevo escalafón del magisterio". Cadena nacional, 23 de noviembre. Acceso el 2 junio de 2018.  
<https://www.youtube.com/watch?v=FU9xFXLgWds>
- 2012. "Discurso Presidente, concentración en el parque El Arbolito", 22 de marzo. Acceso el 8 febrero de 2018.  
<https://www.youtube.com/watch?v=aPZV6ZBNC4E>
- 2013. "Correa sobre Yasuní: 'Si quieren una consulta, recojan las firmas'". *El Comercio*, Lima, 17 de agosto. Acceso el 2 de junio de 2018.  
<http://archivo.elcomercio.pe/mundo/actualidad/correa-sobre-yasuni-si-quieren-consulta-recojan-firmas-noticia-1618769>
- 2015. Enlace Ciudadano, viernes 6 de febrero.
- CSI (Confederación Sindical Internacional). 2014. Índice global de los derechos de la CSI. Acceso el 4 de octubre de 2018.  
[https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey\\_ra\\_2014\\_esp\\_v2.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2014_esp_v2.pdf)
- Della Porta, Donatella. 1999. "Movimientos sociales y Estado: Algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 100-142. Madrid: Itsmo.

- Donoso, Juan Carlos, Daniel Montalvo, Diana Orcés y Elizabeth Zechmeister. 2014. *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Acceso el 10 de octubre de 2015. [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2014\\_Ecuador\\_Country\\_Report\\_VFinal\\_Print\\_W\\_072815.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2014_Ecuador_Country_Report_VFinal_Print_W_072815.pdf)
- Ecuador Debate. 2007-2017. Sección “Análisis de conflictividad”, n.º 72-100.
- Expansión/Datosmacro.com. 2016. “Gasto público/PIB 2016”. Acceso el 15 de octubre de 2018. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/ecuador>
- Fillieule, Olivier, y Danielle Tartakowsky. 2015. *La manifestación: cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fontaine, Guillaume. 2016. *El análisis de las políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito-Barcelona: FLACSO-Ecuador / Anthropos.
- Freidenberg, Flavia. 2013. “Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana”. Universidad de Salamanca. Documento No. 22/02/2013. Acceso el 2 de junio de 2018. <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/memorandos/ecuador-2013-las-claves-del-exito-de-la-revolucion-ciudadana>
- Fundamedios. 2014. *El derecho a reunirnos en paz: El Decreto 16 y las amenazas a la organización social en el Ecuador*. Quito: Fundamedios.
- García, Jacobo. 2012. “¿Voto de clase en los nuevos populismos?: Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”. Tesis de maestría. Universidad de Salamanca. Acceso el 3 de julio de 2018. [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/118711/1/TFM\\_Estudioslatinoamericanos\\_Garcia\\_Jacobo.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/118711/1/TFM_Estudioslatinoamericanos_Garcia_Jacobo.pdf)
- Garretón, Manuel Antonio. 2002. “La transformación de la Acción colectiva en América Latina”. *Revista de la Cepal* 76: 7-24.
- Garza, Enrique de la. 1994. “El corporativismo: Teoría y transformación”. *Iztapalapa* 34 (julio-diciembre): 11-28.
- Gehrke, Mirjam, Nelsy Lizarazo, Patricia Noboa, David Olmos y Oliver Pieper. 2016. *Panorama de los medios en Ecuador. Sistema informativo y actores implicados*. Bonn: Deutsche Welle.

- Gindin, Julián. 2009. "Sur, neoliberalismo... ¿y después?: Los sindicatos docentes en Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Ecuador". Documento de trabajo (agosto). NUPET / IUPERJ.
- 2011. "Sindicalismo docente en América Latina: Una contribución al debate". *El Cotidiano* 168 (julio-agosto): 109-114. Acceso el 2 de junio de 2018. <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32519319010>
- González Calleja, Eduardo. 2009. "Charles Tilly: From Mobilization to Revolution, 1978". *Cuadernos de Historia Contemporánea* 31: 343-363.
- 2011. "Charles Tilly y el análisis de la dinámica histórica de la confrontación política". En *A propósito de Tilly: Conflicto, poder y acción colectiva*, editado por María Jesús Funes Rivas, 33-48. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Universidad Carlos III de Madrid.
- Gramsci, Antonio. (1949) 1980. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Guerra Blanco, Edgar Everardo. 2007. "Reseña de *Regimes and Repertoires* de Charles Tilly". *Estudios Sociológicos* XXV (75) (septiembre-diciembre): 843-847. Acceso el 2 de octubre de 2018. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59825310>
- Habitus-Quantum. 2007-2017. Encuestas sobre opinión pública, años 2007-2017.
- 2013. "Evolución de la clase media en el Ecuador: 2003-2012. Una aplicación preliminar del modelo del Banco Mundial a la serie de encuestas nacionales de hogares". P. Point.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Acceso el 2 de junio de 2018. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2018/>
- Isch, Edgar. 2010. "El gobierno de Correa y su conflicto con el magisterio". *La Tendencia* 10 (febrero-marzo): 48-54.
- 2016. "Correa y el viejo sueño de destruir a la UNE". <https://lalineadefuego.info/correa-y-el-viejo-sueno-de-destruir-a-la-une-por-edgar-isch-l/>
- Isch, Gustavo. 2012. *De la guerra de guerrillas a la guerra de cuartillas: La comunicación en el gobierno de la "revolución ciudadana"*. Quito: Ciespal.

- Ivanovic, Mila, y Anne-Lise Naizot. 2016. “La ‘reforma democrática del Estado’ ecuatoriano: Entre centralismo y apertura participativa (2008-2015)”. *Cadernos PROLAM/USP* 15 (28): 77-96.
- Krainer, Anita, y Martha Guerra. 2016. *Interculturalidad y educación*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Kriesi, Hans Peter. 1999. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 221-261. Madrid: Itsmo.
- Lanzaro, Jorge, comp. 1998. *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- León, Ninfa. 2018. “De sujetos de la política pública a movimiento social: La emergencia de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino entre 1993-1998”. Manuscrito. Tesis de doctorado. FLACSO-Ecuador.
- López Guerra, Susana, y Marcelo Flores Chávez. 2006. “Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 8 (1). Acceso el 20 de junio de 2018. <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-flores.html>
- López Milán. 2016. “Regímenes híbridos y acción colectiva contenciosa: justificación del control de la acción colectiva contenciosa en el discurso de Rafael Correa 2008-2013”. Tesis de doctorado. Universidad de Salamanca.
- Luna, Milton. 2014. “La educación en el Ecuador: 1980-2007”. *Revista Iberoamericana de Educación* 65 (mayo): 1-15.
- Manin, Bernard. 2006. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mann, Michael. 2007. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, editado por Proyecto de Modernización del Estado, Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina, 55-100. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina.

- Marega, Magali. 2015. "Trabajadores, sindicatos y Estado en Ecuador". Tesis de maestría. FLACSO-Ecuador. Acceso el 12 de mayo de 2018. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8941>
- Martínez Novo, Carmen. 2016. "El desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador". *Ecuador Debate* 98: 35-50.
- McAdam, Doug. 1999. "Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 49-70. Madrid: Itsmo.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. 1999a. "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos en marcadores: Hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales". Introducción. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 21-49. Madrid: Itsmo.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald, coords. 1999b. *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- McCarthy, John D. 1999. "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 205-220. Madrid: Itsmo.
- Meyer, David S., y William A. Gamson. 1999. "Marcos interpretativos de la oportunidad política". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 389-412. Madrid: Itsmo.
- Mintiguiaga, Analía, y Gemma Ubasart. 2013. *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Documento de trabajo. Buenos Aires: Clacso.
- Muyolema, Armando. 2015. "La 'Revolución Ciudadana' y el desmantelamiento de la Educación Bilingüe". *La Línea de Fuego* (18 de agosto). Acceso el 2 de junio de 2018. <https://lalineadefuego.info/la-revolucion-ciudadana-y-el-desmantelamiento-de-la-educacion-bilingue-por-armando-muyolema/?amp=1>
- Navas Alvear, Marco, y Albert Noguera Fernández. 2016. *Los nuevos derechos de participación en Ecuador*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Neveu, Erick. 2000. *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: Abya-Yala.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado". En *El fin del siglo del corporativismo*, compilado por Jorge Lanzaro, 121-168. Caracas: Nueva Sociedad.
- Offe, Claus. 1996. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Fundación Sistema.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. "Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales 103ª reunión. Ginebra, mayo-junio de 2014. 13. Segunda Parte. Ecuador", 81-87. Acceso el 5 de marzo de 2018.  
<https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/lang-es/index.htm>
- Ortiz, Santiago. 2016. "La Marcha por la Vida". *Letras Verdes* 19: 45-66.
- 2017a. "La trayectoria del bloque sociopolítico de la Revolución Ciudadana en Ecuador". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Gobiernos Progresistas en América Latina, Grenoble, 15 y 16 de junio.
- coord. 2017b. *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: GIZ.
- 2017c. "Revolución Ciudadana en Ecuador: Análisis de una década". Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, Salamanca, 16-18 de julio.
- 2017d. "Participación en el nuevo marco de organización territorial en Ecuador". En *Ordenar los territorios: Perspectivas críticas desde América Latina*, compilado por Patricia Rincón y Alice Beuf, 407-420. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- 2018. "Revolución Ciudadana en Ecuador: De lo nacional popular a lo nacional estatal". En *Estados en disputa: Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, editado por Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey, 234-265. Buenos Aires: Clacso / Ielac / El Colectivo.
- Ortiz, Santiago, y Agustín Burbano de Lara. 2017. *Comicios en Ecuador: Victoria electoral de Alianza País, disputa hegemónica*. Quito: ILDIS-FES.
- Ospina, Pablo. 2009. "Nos vino un huracán político, la crisis de la CONAIE". En *Los Andes en movimiento*, editado por Ospina Peralta, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges, 123-164. Quito: CEN.

- Ospina, Pablo. 2011. “Corporativismo, Estado y revolución ciudadana: El Ecuador de Rafael Correa”. En *Culturas políticas en la región andina*, editado por Christian Buschges, Olaf Kaltmeier y Sebastian Thies, 85-116. Fráncfort: Iberoamericana / Vervuert.
- PADH (Programa Andino de Derechos Humanos), comp. 2010. ¿Estado constitucional de derechos?: Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2009. Quito: UASB-E.
- comp. 2011. *Develando el desencanto: Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2010*. Quito: UASB-E.
- 2013. *Informe sobre derechos humanos: Ecuador 2012*. Quito: UASB-E.
- comp. 2014. *Informe sobre derechos humanos: Ecuador 2009-2013*. Quito: UASB-E.
- Páez, Alexei. 2010. “El magnicidio perfecto”. Informe de coyuntura (8 de octubre). Documento de trabajo. Centro Andino de Estudios Estratégicos.
- Paladines, Jorge Vicente. 2016. “Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur”. En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, compilado por Máximo Sozzo, 149-188. Buenos Aires: Clacso.
- Pontón, Daniel, y Freddy Rivera. 2016. “Posneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013”. *Desafíos* 28 (2): 213-253. Acceso el 2 de junio de 2018. <https://doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.06>
- Portelli, Hughes. 1978. *Gramsci y el bloque histórico*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Posso, Patricio. 2014. “El retorno de Ulises. Estado y participación política: Conflicto UNE/Gobierno”. Tesis de maestría. FLACSO-Ecuador. Acceso el 12 de mayo de 2018.  
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7721>
- Ramírez, Franklin. 2007. “Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 28: 22-38.
- 2009. “Corporativismo y participación ciudadana en el Ecuador”. P. Point.
- 2011. “El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011”. En *El estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*, editado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 52-64. Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

- Ramírez, Franklin. 2013. *Nuda política: Democracia, participación y conflictos sociales en el Ecuador (2009-2012)*. Quito: Ildis / FLACSO-Ecuador / Perfiles de Opinión.
- Red (Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa). 2014. “Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa”. Presentación. *Prezi*. 8 de noviembre. Acceso el 2 de junio de 2018. <https://prezi.com/msxzlgbfip2v/red-de-maestros-y-maestras-por-la-revolucion-educativa/>
- 2015a. “Estatuto de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa”. 27 de mayo. Blog, *Red Napo*. Acceso el 19 de enero de 2018. <http://redmaestrosnapo.blogspot.com/>
- 2015b. Propuesta de Reformas a la LOEI presentada por la Red de Maestros: Ayuda Memoria. Tríptico. *Informacionecuador.com*. Acceso el 16 de marzo de 2018. <https://informacionecuador.com/reforma-a-la-loei-de-la-red-de-maestros-2017-asamblea-nacional/>
- 2016. “Propuesta de la comunidad educativa como insumo para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025”. Documento borrador v1, febrero. Acceso el 20 de octubre de 2017. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/PLAN-DECENAL-PROPUESTA.pdf>
- 2018. “Resoluciones de la Asamblea Nacional de dirigentes de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa realizada en la ciudad de Quevedo el día sábado 21 de julio de 2018”. Documento. *Red Maestros EC*. Acceso el 27 de agosto de 2018. <https://www.facebook.com/RedMaestrxsEC/posts/al-magisterio-ecuatoriano-es-importante-informarles-que-hoy-mantuvimos-una-reuni%C3%B3n/1531764246873091/>
- Red de Maestros Zona 8. 2019. “Programa de Profesionalización Docente”. Anuncio. *Red de Maestros Zona 8*. 26 de febrero. Acceso el 1 de marzo de 2019. <https://www.facebook.com/Red-de-Maestros-Zona-8-1434361023523333/>
- Retamozo, Martín. 2013. “Discurso y lógicas políticas en clave K: Movimientos, populismo y hegemonía en Argentina”. En *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, compilado por Javier Balsa, 143-156. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

- Rucht, Dieter. 1999. "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: Un estudio comparado transnacional y entre movimientos". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 262-287. Madrid: Itsmo.
- Ruiz, Miguel, Albrahim Lama y David Suárez. 2012. "Sectores medios y ciclos de protesta antineoliberal ecuatoriano: Los casos de Fetrappec, Coordinadora de Movimientos Sociales y Unión Nacional de Educadores". Informe de investigación.
- Ruiz, Martha Cecilia, y Soledad Álvarez Velasco. 2016. *Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016)*. Quito: FLACSO-Ecuador / Save the Children International.
- Samaniego Ponce, Pablo. 2015. "La segunda ola de la clase media en el Ecuador: Los cambios en la estratificación socioeconómica en el período 2003-13". Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Sánchez Parga, José. 2010. *Declive de los conflictos y auge de las violencias, 1998 2008*. Quito: CAAP.
- Schmitter, Philippe. 1985. "Neocorporativismo y Estado". *Reis* 31 (julio-septiembre): 47-78.
- 1992. "Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental". En *Neocorporativismo, más allá del Estado y el mercado*, coordinado por Gerhard Lembruch y Philippe Schmitter, 77-113. Ciudad de México: Alianza.
- 1998. "¿Continúa el siglo del corporativismo?". En *El fin del siglo del corporativismo*, compilado por Jorge Lanzaro, 69-119. Caracas: Nueva Sociedad.
- Silva, Marcelo Kunrath. 2015. "Movimentos sociais no Brasil: Institucionalização e contestação". Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. FLACSO-Ecuador. Quito. 26-28 de agosto.

- Sises. Pobreza por ingresos 2007-2015 y Presupuesto devengado de educación como porcentaje del PIB 2000-2017. Acceso el 28 de junio de 2018. <http://www.conocimientosocial.gov.ec/pages/Estadistica-Social/herramientas.jsf>
- Solé, Carlota. 1984. "El debate corporativismo-neocorporativismo". *Reis* 26 (abril-julio): 9-27.
- Stoessel, Soledad. 2016. "Estado y representación política en el Ecuador contemporáneo: El caso de los transportistas sindicalizados". Versión enviada por la autora vía correo electrónico.
- 2017. "Estado y representación política durante el ciclo posneoliberal: El vínculo entre poder gubernamental y transportistas en Argentina, Bolivia y Ecuador". Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Acceso el 10 de octubre de 2018. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1568/te.1568.pdf>
- Suárez, David, Miguel Ruiz y Albrahim Lama. 2012. "Sectores medios y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano: El caso de la Unión Nacional de Educadores". *Ecuador Debate* 87 (diciembre): 73-93.
- Subirats, Joan. 2001. "El análisis de las políticas públicas". *Gaceta Sanitaria* 15 (3): 259-264.
- Tarrow, Sidney. 1997. *Poder en movimiento: Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*. Madrid: Alianza.
- 1999. "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales". En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 71-99. Madrid: Itsmo.
- Tilly, Charles. 1998. "Conflicto político y cambio social". En *Los movimientos sociales: Transformaciones políticas y cambio cultural*, editado por Benjamín Tejerina y Pedro Ibarra Güell, 25-42. Madrid: Trotta.
- 2000. "Acción colectiva". *Apuntes de Investigación* IV (6): s. p. Buenos Aires: Cesyf, Fundación del Sur.
- 2010a. *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- 2010b. *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.
- 2010c. *Democracia*. Madrid: Akal.
- Torre, Carlos de la. 2010. "El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria". *Temas y Debates* 20: 157-172.

- Torres, Rosa María. 2009. “¿Revolución educativa sin revolución docente?: Organizaciones docentes y educación pública en el Ecuador”. Informe preparado para la Fundación Konrad Adenauer.
- 2014. “El ‘modelo ecuatoriano’ de evaluación docente”. Blog. *OTRAEDUCACION*. Acceso el 6 de febrero de 2018. <http://otra-educacion.blogspot.com.ar/2014/07/el-modelo-ecuatoriano-de-evaluacion.html>
- 2017. “Elefantes blancos: La estafa social de las escuelas del milenio”. Blog. *OTRAEDUCACION*. Acceso el 7 de febrero de 2018. <http://otra-educacion.blogspot.com/2017/03/elefantes-blancos-la-estafa-social-de-las-UEM.html>
- Trujillo, Patricio. 2018. “Los operadores políticos de la revolución ciudadana”. Tesis de doctorado. FLACSO-Ecuador.
- UASB-E (Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador-Área de Educación). 2011. “Análisis de la propuesta de nuevo Bachillerato”. Documento de trabajo.
- Velasco, Margarita. 2019. *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador: Una mirada a través de los ODS*. Quito: Observatorio Social del Ecuador.
- Wacquant, Loïc. 1999. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Zald, Mayer N. 1999. “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”. En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coordinado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 369-388. Madrid: Itsmo.
- Zamora, Mary. 2013. “66 años de vigencia unidad y lucha de UNE”. Artículo. *UNE*. Acceso el 5 de mayo de 2018. <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-13-55/259-66-anos-de-vigencia-unidad-y-lucha-de-une>

## Normativa y documentos oficiales

- AN (Asamblea Nacional). 2009a. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana (LOCPC). Registro Oficial 22, Suplemento, de 9 de septiembre.

- AN (Asamblea Nacional). 2009b. Ley de Minería. Registro Oficial 517, Suplemento, de 29 de enero.
- 2009c. Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). Registro Oficial 48, Suplemento, de 16 de octubre.
  - 2009d. Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEMN). Registro Oficial 25, Segundo Suplemento, de 14 de septiembre.
  - 2010a. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS). Registro Oficial 175, Suplemento, de 20 de abril.
  - 2010b. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial 303 de 10 de octubre.
  - 2010c. Ley Orgánica de Servicio Público (Losep). Registro Oficial 294, Suplemento, de 6 de octubre.
  - 2011. Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Registro Oficial 417 de 31 de marzo.
  - 2014a. Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial 180 de 10 de febrero.
  - 2014b. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI). Registro Oficial 283 de 7 de julio.
- Asamblea Constituyente 2007-2008. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre.
- Mineduc (Ministerio de Educación). 2006. Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015.
- 2010. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación. Acuerdo Ministerial 0390-10 de 1 de junio.
  - 2011. Acuerdo Ministerial 242-11. Bachillerato General Unificado (BGU).
  - 2012. *Estándares de calidad educativa: Aprendizaje, gestión escolar, desempeño profesional e infraestructura.*
  - 2013. Plan de Reordenamiento Territorial de la Oferta Educativa.
  - 2015. “Aprobación de Estatutos y personalidad jurídica a la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa. Acuerdo MINE-DUC-ME-2015-00028-A”. 6 de febrero. Acceso el 10 de enero de 2019. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/ACUERDO-Nro.-MINEDUC-ME-2015-00028-A.pdf>

- Mineduc (Ministerio de Educación). 2018. “Ministro de Educación y Red de Maestros se reunieron para tratar temas de interés para el magisterio nacional”. *Comunicamos, Noticias*, 19 de abril. Acceso el 9 de agosto de 2018. <https://educacion.gob.ec/ministro-de-educacion-y-red-de-maestros-se-reunieron-para-tratar-temas-de-interes-para-el-magisterio-nacional/>
- PR (Presidencia de la República). 2008a. Decreto Ejecutivo 982. Reglamento para la reforma de estatutos de las organizaciones sociales. Registro Oficial 311 de 8 de abril.
- 2008b. Decreto Ejecutivo 1406. Recursos Fondos de Jubilación Patronal. Registro Oficial 462 de 7 de noviembre.
- 2009. Decreto Ejecutivo 1585. Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Registro Oficial 539 de 3 de marzo.
- 2013a. Decreto Ejecutivo 016. Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Registro Oficial 19, Suplemento, de 20 de junio.
- 2013b. Decreto Ejecutivo 74. Convocatoria para sesión junta de fideicomiso Iniciativa Yasuní ITT. Registro Oficial 72, Suplemento, de 3 de septiembre.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana.
- 2009. “Estudio sobre descorporativización del Estado”. Quito, abril, inédito.
- 2012. *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Folleto informativo. Quito.
- TC (Tribunal Constitucional). 2008. Inconstitucionalidad de la colegiación obligatoria y el control de la deontología profesional en Ecuador. Resolución 0038-2007 de 5 de marzo.

## Entrevistas

- Coordinador de la Zona 1 del Mineduc. 2018. 20 de mayo.
- Coordinador distrital de la Red de Quito. 2018. 30 de julio.
- Coordinador distrital de la Red en Imbabura. 2018. 9 de mayo.
- Coordinador distrital de la UNE del Azuay. 2018. 11 de agosto.
- Coordinador provincial de la Red en Imbabura. 2018. 11 de abril.

Dirigente provincial de la UNE de Imbabura. 2018. 14 de abril.  
 Exasesor del ministro de Educación. 2018. 10 de septiembre.  
 Excoordinadora distrital de la Red en Imbabura. 2018. 11 de mayo.  
 Exfuncionario del Mineduc. 2018. 12 de junio.  
 Líder de la Red de Guayas. 2018. 10 de agosto.  
 Líder de la Red de Maestros. 2018. 10 de junio.  
 Líder de la UNE de Guayas. 2018. 10 de agosto.  
 Líder distrital de la Red en Imbabura. 2018. 25 de junio.  
 Maestro indígena. 2018. 15 de mayo.  
 Vicecoordinadora nacional de la Red. 2018. 10 de julio.  
 Acosta, Alberto. 2012. Presidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008). 3 de mayo.  
 Anaguano, Ernesto. 2018. Estudiante de la Maestría en Sociología de FLACSO-Ecuador, experto en temas educativos. 20 de noviembre.  
 Astorga, Alfredo. 2018. Técnico del Ineval y subsecretario de Educación (2018-2019). 10 de abril.  
 Balderrama, Maritza. 2018. Experta educativa y exprofesora universitaria. 17 de marzo.  
 Bustamante, Fernando. 2018. Sociólogo, profesor de FLACSO-Ecuador, ministro de la Política (noviembre de 2007-febrero de 2009) y asambleísta por AP (2009-2017). 30 de agosto.  
 Calvas, Vanesa. 2018. Subsecretaria de Profesionalización del Mineduc (2013-2017). 7 de agosto.  
 Isch, Edgar. 2015. Profesor de la Universidad Central del Ecuador y exdirigente nacional de la UNE. 31 de mayo.  
 Larrea, Ana María. 2018. Exsubsecretaria de Reforma del Estado (2009-2015) y experta en temas educativos. 5 de febrero.  
 Pontón, Daniel. 2018. Profesor universitario, experto en temas de seguridad. 12 de enero.  
 Rivadeneira, Natalia. Profesora de una unidad educativa privada. 28 de abril.  
 Sáenz, Álvaro. Subsecretario General del Mineduc (2017-2018). 10 de septiembre.  
 Santacruz, Wilmer. 2018. Líder del gremio de maestros en la Zona 1, coordinador nacional de la Red de Maestros. 19 de mayo.  
 Terán, Rosemarie. 2018. Profesora de la UASB-E, especialista en Historia de la Educación, exsubsecretaria del Mineduc. 18 de abril.

Trujillo, Patricio. 2019. Doctor en Estudios Políticos y asesor del MCP-GAD(2010-2012). 10 de enero.

## Prensa

- El Ciudadano*.\* 2015a. “Gobierno y Red de Maestros buscan consolidar los avances en el sistema educativo”. 7 de febrero. Acceso el 9 de agosto de 2018.
- 2015b. “La Red de Maestros apoya el diálogo y rechaza la violencia en las Protestas”. 23 de junio. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2015c. “La Red de Maestros le apuesta a la revolución educativa del Ecuador”. 12 de abril. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2015d. “Mandatario felicita conformación de Red de Maestros del Ecuador”. *El Ciudadano*, 7 de febrero. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2015e. “Más de 12 mil docentes se benefician con la reforma a la LOEI”. 25 de agosto. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2016a. “60.000 docentes celebran el primer año de la Red Nacional de Maestros”. 13 de febrero. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2016b. “A finales de este año habrá 27.000 maestros beneficiados con jubilaciones”. *El Ciudadano*, 22 de junio. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2016c. “La adhesión de docentes a la Red de Maestros se triplicó en un año”. 13 de febrero. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2016d. “Profesores y trabajadores de la educación creen que juicio a Espinosa quiere deslegitimar el cambio”. 25 de julio. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2017a. “Lenín Moreno: ‘Seguimos impulsando la educación para todos!’”. 18 de julio. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2017b. “Red de Maestros festeja los diez años de la Revolución Ciudadana”. 15 de enero. Acceso el 9 de agosto de 2018.
  - 2017c. “Red de Maestros predispuesta a impulsar agenda común con próximo gobierno”. 10 de abril. Acceso el 9 de agosto de 2018.
- El Comercio*. 2015a. “120 miembros de la Red de Maestros almuerzan con el presidente Correa”. 13 de abril. Acceso el 20 de diciembre de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/almuerzo-maestros-rafael-correa.html>

- El Comercio*. 2015b. “Correa reapareció en Quito en el cambio guardia y saludó a los maestros”. 13 de abril. Acceso el 20 de diciembre de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-carondelet-quito-cumbre-americas.html>
- 2018. “Educación anuncia el pago de incentivos a jubilados y aumento de sueldo para 6 % de docentes”. 1 de febrero. Acceso el 20 de diciembre de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/educacion-incentivos-jubilados-sueldo-docentes.html>
- Últimas Noticias*. 2017. “El presidente Moreno derogó los decretos 16 y 739 que regulaban organizaciones sociales”. 23 de octubre. Acceso el 28 de octubre de 2018. <https://www.ultimasnoticias.ec/las-ultimas/leninmoreno-derogo-decretos-organizacionessociales-politica.html>

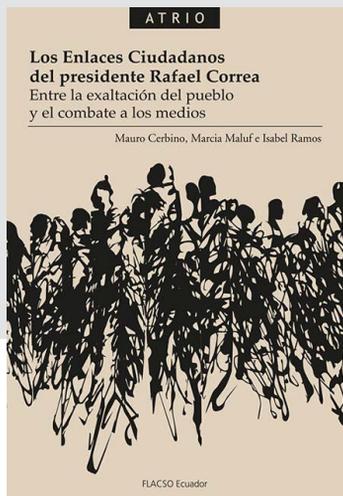
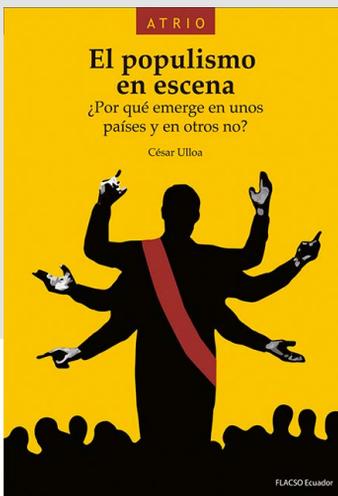
\* Nota: *El Ciudadano* fue un diario oficialista producido por la Secretaría de Administración y Comunicación del gobierno de Rafael Correa. Circuló desde 2008 y dejó de publicarse cuando Lenín Moreno asumió la presidencia del Ecuador, en 2017.

## Sobre el autor



Santiago Ortiz Crespo, Quito 1952. Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO Ecuador. Profesor emérito de esta misma universidad. Sus líneas de investigación son comunas y movimiento indígena, movimientos sociales, ciudadanía étnica, Estado y coyuntura política. Sus publicaciones más recientes son “Ecuador: deriva autoritaria y levantamiento indígena popular,” incluido en el libro *Octubre y el derecho a la resistencia*, coordinado por Franklin Ramírez, publicado por Clacso en 2020; y “De lo nacional popular a lo nacional estatal”, aparecido en la obra *Estados en disputa, auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, compilada por Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey, publicada en 2018 por Clacso.

# Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí





Santiago Ortiz desmenuza la política para las organizaciones sociales del gobierno de Rafael Correa (2007-2017) a partir de uno de sus ejemplos mejor logrados: la cruzada estatal contra la Unión Nacional de Educadores y el esfuerzo por construir otra entidad, la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa.

Armado del arsenal teórico en que se entrecruza el tema de los movimientos sociales con aquel de las oportunidades, abiertas o cerradas, por los regímenes políticos, en este libro se detalla cómo se pasó de una organización sindical a una red descentralizada. Mientras la primera tenía su base en la figura de la militancia, la segunda se enfocó en asegurar la gobernabilidad de la política educativa del gobierno y se dedicó –tal como explica uno de sus dirigentes– “solo a sugerir”.

El epígrafe del libro ilustra magníficamente la mejor conclusión que cabe luego de estudiar el caso: el gobernante, como el panadero virtuoso de su oficio, brinda un servicio. A sus beneficiarios les cabe apoyar, cuando el pan es bueno, o dejar de comprarlo (o elegirlo), cuando es malo. A los consumidores, como a los maestros, o a la ciudadanía, no les sienta para nada el protagonismo, ni de palabra ni de obra.

Pablo Ospina  
Universidad Andina Simón Bolívar