

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Antropología, Historia y Humanidades

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Antropología

“Revolución Educativa” la ficción del Estado burocratizado

Valeria Elizabeth Córdova Molina

Asesor: Fernando García

Lectores: Rosa María Torres y Sebastián Granda

Quito, junio de 2024

Dedicatoria

A Franciné, que es siempre la primera razón de todo.

A Adriana, cuyas decisiones me han marcado profundamente.

A Belén, que me hace ser mejor cada vez que me mira.

Índice de contenidos

Dedicatoria	2
Resumen	5
Agradecimientos	6
Introducción	7
Capítulo 1. Lo que hay de político en la política	12
1.1.La escuela y la gestión de los pobres	20
Capítulo 2. Relación estado – sociedad	35
2.1. La Unión Nacional de Educadores, una reseña histórica de su repertorio de acción política en relación con el estado	38
2.2. La reforma educativa, pauta para una nueva relación estado – magisterio.....	46
2.3. Las redes políticas y la consolidación de la relación de oposición	50
2.4. Una relación histórica.....	53
Capítulo 3. Las Burocracias	55
3.1. El estado como problema de estudio y las burocracias como agentes del estado.....	61
3.2. Discrecionalidad y arbitrariedad, la aplicación de política pública	65
3.3. Burocracias educativas y reformas educativas en América Latina	68
Capítulo 4. El discurso de la calidad	72
4.1. Un docente para la Revolución Educativa	75
4.2. Calidad: estandarización y burocratización.....	79
Conclusiones	88
Bibliografía	96

Cláusula de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Valeria Elizabeth Córdova Molina, autora de la tesis titulada “Revolución Educativa” la ficción del estado burocratizado”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, junio de 2024.



Valeria Córdova
C.I.: 1723437537

Resumen

La Revolución Educativa es el nombre que el gobierno de Rafael Correa le dio a la última reforma educativa llevada a cabo en Ecuador desde los inicios del primer período de su gobierno en 2007. La reforma tuvo como consigna lograr una educación de “calidad y calidez”, para lo que determinó cuatro ejes de intervención prioritaria, entre estos, el desempeño docente, y es esta parte específica del proceso la que se ha decidido investigar.

El trabajo se enmarca en las diferentes interacciones que se produjeron durante el período de la reforma educativa, entre el estado y el magisterio. La observación de esta relación ha permitido también comprender la forma en la que un estado altamente burocratizado construye una identidad que es puesta en circulación a través de la construcción de un marco normativo que se traduce en prácticas cotidianas.

La aparente racionalidad del estado burocratizado entra en conflicto cuando se observa con particular atención a la burocracia y se advierte que no es homogénea, sino que dependiendo del grado de cercanía o distancia e interacción con la ciudadanía adquieren menor o mayor capacidad de agencia y terminan siendo verdaderos creadores de política pública.

Partiendo de un marco conceptual que llama a pensar en lo cotidiano como espacio de lo político, es decir, como un espacio de desacuerdo y disputa de las representaciones culturales. Este trabajo busca contribuir al análisis del estado desde la observación de sus efectos. Además, se ha buscado ofrecer una contribución a los estudios realizados sobre la intervención en educación durante el gobierno correísta generando una comprensión que tome en cuenta el alcance de la reforma en la vida de maestras y maestros.

Agradecimientos

Agradezco a todas las maestras y los maestros que me dieron su tiempo, es algo que no podré devolver, es por eso que espero que este trabajo sea digno de portar sus voces.

Agradezco también a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales cuyos docentes han sabido guiar este trabajo de investigación con paciencia y respeto, creo que nada más se le puede pedir a quienes se dedican a la enseñanza.

Gracias a todas las personas que han estado en este proceso, a Luis por la dulzura y la admiración, a Kandra, Santi, José Andrés y Juan Carlos que me han escuchado y leído con cariño. Y a Diego que conoce cada línea de este trabajo.

Finalmente, agradezco a quienes no menciono y sin cuyo apoyo esto no habría sido escrito.

Introducción

Al día siguiente había un festejo grande en la escuela, toda la semana se había cosechado, sobre todo papa. Había regresado a la escuela a buscar algo y cuando iba de salida, la puerta principal estaba cerrada, así que fui a buscar al conserje quien tenía las llaves. Al pasar por el aula del 6to de básica escuché unos murmullos desde el interior... Al abrir la puerta del aula, encontré dentro una faena. Las bancas de color verde oscuro habían sido arrumadas hacia las paredes, unas sobre otras, sin orden alguno; el piso estaba cubierto de sangre y hacia el centro del aula, se suspendía del techo un chanco rosado y grande, ya pelado. Las tripas le colgaban y eran visibles algunos órganos...

Todas las personas levantaron la mirada con asombro hacia mí, me quedé parada en la puerta, con una sonrisa nerviosa, buscando no volver incómoda la situación. Después, dos maestros se miraron entre sí y se sonrieron: —venga, venga señorita, venga a ver, es para mañana—. Al tiempo, una maestra en general de carácter poco afable se acercó sosteniendo un cuchillo en la mano, y en la otra algo como un riñón, me dijo: —toque, toque ¿si ha visto un chanco muerto?, no se vaya a asustar—. Otra la interrumpió diciendo: —Claro que ha de ver visto, si no es extranjera—. Sonreí y dije: no se preocupen, les dejo no más, vine para que me abran la puerta. —¡Vaya!— le dijeron en coro al conserje. Él me acompañó hasta la puerta, diciéndome que no falte a la fiesta del día siguiente.

Una vez fuera, caminando entre las piedras, que eran la calle en la que se ubicaba la escuela, pensaba que hace dos horas más o menos, yo había dictado mi clase en esa aula, hace dos horas más o menos, todo lo que acababa de ver, era impensable, improbable, y ahora había un chanco rosado, muerto, con las tripas por fuera, suspendido del centro del techo del aula del 6to “B” (Córdova 2018, s/d).

El Estado no ingresa al aula, su aparición se da siempre en medio de un planificado simulacro de acontecimientos que satisfacen la eventualidad de la presencia estatal. Incluso cuando el estado es capaz de crear una ficción de racionalidad que cobija todas sus acciones, la contundencia de la cotidianidad revela que la forma en la que este se hace presente en la vida de los individuos es más bien característicamente arbitraria y violenta. Este trabajo presenta una indagación sobre el

proceso de construcción de una ficción de racionalidad por parte del Estado, sin embargo, y dado que el estado tiene muchos mecanismos que apuntalan dicha racionalidad, la investigación se centra en un específico proceso de burocratización.

La autora Lina Buchelly señala que una lectura ortodoxa de la teorización weberiana sobre la dominación racional del estado ha terminado en una conflictiva difusión de la propuesta, como si se tratase de una característica de los estados modernos, por tal razón, plantea la necesidad de revisar lecturas heterodoxas de Weber, que permitan problematizar y contrastar las construcciones discursivas que de ambos lados se han producido al respecto.

En torno a la idea de burocracia weberiana, una serie de nociones como orden, transparencia, proceso y norma, han logrado consolidar una aparente racionalidad como característica intrínseca de la razón burocrática. Mientras que las lecturas críticas aplicadas a Weber han optado por someter a indagación las formas de articulación, interacción y acción del sujeto burócrata, lo que ha permitido generar una diferenciación y la necesidad de establecer el plural “burocracias”.

En el proceso de investigación, las nociones de burocracia parecían superponerse y a veces hasta complementarse, lo que me permitió entender que las relecturas de Weber no implicaban su superación, al contrario, hay constantemente una interacción entre las comprensiones, lo que genera una ambigüedad que en ningún momento es despreciada, sobre todo en el proceso de construcción de un estado altamente burocratizado como el correísta¹.

La llamada Revolución Educativa² constituye uno de los hitos del gobierno de Rafael Correa, fue una de las cartas de presentación de un gobierno de 10 años que proclamó haber terminado con el analfabetismo, y los problemas de acceso y de infraestructura en la educación. Aclarando siempre que quedaba mucho por hacer, y que, sin embargo, se había transformado la educación, precisando hacia el final del gobierno, en el documento de rendición de cuentas: “así la recibimos (...) así la entregamos”.

¹ La posibilidad de usar el término correísmo, como categoría política, se encuentra aún en discusión, el término en este caso es empleado para describir el período de gobierno de Rafael Correa Delgado.

² Rosa María Torres ha calificado la Revolución Educativa como “una reforma pensada y dirigida centralmente desde el Estado, con escasa participación social” (Torres 2014), por otro lado, se conoce como Revolución Educativa al proceso de reforma educativa llevada a cabo en la presidencia de Rafael Correa.

Dicha revolución implicó el establecimiento de cuatro estándares a ser satisfechos: aprendizaje, desempeño profesional, gestión escolar e infraestructura, y, bajo el discurso del mejoramiento de la calidad de la educación se emprendió un proceso que estuvo condicionado por una tensa relación entre el gobierno y el gremio representante del magisterio la Unión Nacional de Educadores.

Este trabajo de investigación se centra en el análisis de las modificaciones aplicadas con base en el estándar de desempeño profesional, que en un principio tenía directrices para docentes y directores de centros educativos, pero que más adelante propició el apareamiento de nuevas figuras dentro de la institución como: mentores, asesores y auditores, figuras completamente nuevas que adquieren sentido cuando se dimensionan los cambios propuestos por la reforma educativa para el trabajo docente.

Con la estandarización de la jornada laboral, el establecimiento de un proceso para el ingreso al magisterio nacional, la introducción de una serie de instrumentos para el control del tiempo docente, y la evaluación del magisterio, asistimos a un proceso de burocratización del trabajo docente, donde maestros y maestras se vieron constreñidos por una serie de requerimientos para los que no solo no habían sido formados, sino que además se les imponían sin consenso, ignorando sus condiciones laborales que, proclamaban tener actividades que conjugan los tiempos laborales con los que no lo son, razón por la que las y los docentes no podrían ser considerados servidores públicos estándar.

La pregunta transversal en el texto busca generar una comprensión sobre la forma en la que los discursos que produjo la Revolución Educativa tienen un impacto en la vida de las y los docentes, no solo en calidad de gremio, sino como sujetos, parte del sistema educativo, y como trabajadores. En el tiempo que duró la investigación fueron apareciendo categorías que se organizaron en tres bloques de análisis que van de comprensiones conceptuales abstractas desde donde se generan los discursos hasta las formas concretas que estos cobran en la vida de las personas.

En el primer capítulo se estableció el marco analítico dentro del que se ha pensado el problema descrito. En un primer nivel se encuentra el desarrollo de la distinción entre los conceptos de la

política y lo político ya que esta distinción constituye el marco general de análisis que permite establecer un vínculo entre dos esferas que parecieran distantes y que sin embargo se construyen constantemente. En un segundo nivel se encuentra la relación entre el estado, la escuela y la cultura escolar, marco conceptual que se hace necesario dado el carácter del estudio que está ubicado en el campo de la investigación educativa. Al ser la escuela un cosmos complejo, se decidió optar por una de las dimensiones de análisis propuestas por Escolano para el estudio de los sistemas y la cultura escolar: la cultura política de la escuela, que corresponde a leyes, normas, reglamentos, procesos y formaciones discursivas que definen el sistema educativo.

En el segundo capítulo se trabaja en torno a los cuestionamientos de los estudios de la relación estado–sociedad civil, además se muestra como la complejización del fenómeno de institucionalización de los movimientos sociales ha devenido en la producción de nuevos conceptos que ayudan a pensar de forma histórica los distintos momentos de la relación entre el estado y un movimiento, este es el marco teórico dentro del que se hace historia en la relación entre el magisterio y el estado ecuatoriano, llegando al período de la Revolución Educativa como un nuevo momento en dicha relación y el referente de un proceso inédito de burocratización de las y los docentes.

En el capítulo número tres está dedicado a las burocracias y las diversas comprensiones que se han elaborado sobre ellas, empezamos por la teorización clásica weberiana, y una revisión de la obra de Kafka y la forma en que revela lo que hay de siniestro en la propuesta de la racionalidad burocrática como forma de gobierno. Posteriormente se revisan nuevas lecturas de la propuesta de Weber, a través de los autores Michael Lipsky y Akhil Gupta que entienden la propuesta weberiana como un tipo ideal que dista de lo que sucede con el real accionar de la burocracia.

Finalmente, el cuarto capítulo comprende lo relacionado a la producción discursiva en torno a la Revolución Educativa, los discursos de calidad de la educación y la disputa por la definición de la labor docente. Además, muestra las limitaciones de la reforma, así como los efectos reales que esta alcanzó en la vida cotidiana de las y los docentes, descrita en fragmentos de conversaciones y entrevistas.

La investigación se adhiere a la línea de estudios de Antropología del Estado, desde la que los estudios antropológicos reclaman lograr una mirada novedosa sobre elementos que el resto de las disciplinas no toman en consideración ya que se “privilegia la experiencia, lo que le permite introducirse en los dominios de lo social que no son de fácil acceso si se siguen los protocolos formales de los que se sirven otras disciplinas” en Veena Das y Deborah Poole (2008, 20).

En el trabajo *El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas (2008)*, Veena Das y Deborah Poole (2008, 19) explican que una de las estrategias analíticas de la Antropología, para estudiar el estado, es tomar distancia de “la consolidada imagen del estado como forma administrativa de organización política racionalizada que tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales”. En su lugar, deciden plantear el hecho de que el estado está constituido por conjuntos de prácticas y políticas que provienen desde los márgenes.

Cuando las autoras hablan de los márgenes, llaman a repensar una serie de dicotomías en las que se han asentado los estudios sobre el estado: centro-periferia, público-privado, legal e ilegal, constituyen polos que generan ideas de límites territoriales y sociales; la antropología planteada desde los márgenes significa comprender estos supuestos como necesidades del estado.

Uno de los tres enfoques que implican pensar el estado desde los márgenes, está centrado en el cuerpo, su producción, normalización y disciplinamiento. Como lo exponen Das y Poole (2008, 25): “Muchos antropólogos han utilizado la noción del biopoder para rastrear las formas en las que el poder extiende sus tentáculos por las ramas capilares de lo social”, y es esta la línea que dirige esta investigación; sin embargo, me propongo partir de un margen liminal, lo que implica que, al hablar de margen, no se hace referencia a un “sitio que queda por fuera del Estado, sino más bien (a) ríos que fluyen al interior y a través de su cuerpo” como se encuentra en Das y Poole (2008, 29), el margen desde el que se habla es en palabras de Lipsky, una *burocracia callejera*.

Capítulo 1. Lo que hay de político en la política

En la cotidianidad, la distinción entre la política y lo político es difusa, con frecuencia son conceptos usados como equivalentes, sin embargo, diversos autores han explicado la importancia de su distinción para su comprensión y también para entender la relación entre ambos conceptos. Este primer apartado aborda la distinción y la relación entre los conceptos de la política y lo político, desde tres perspectivas convergentes. Primero, se aborda la teorización de Jacques Rancière sobre la política y la policía; a continuación, se analiza el ensayo *La política y lo político* de Bolívar Echeverría, y, finalmente, los aportes de Claude Lefort en torno a los conceptos de la política y lo político con relación al poder.

Las lógicas estatales están basadas en la gestión de los territorios y las poblaciones, y los espacios de enunciación, de visibilidad e inteligibilidad están intervenidos por la lógica detrás de esa gestión. El filósofo francés Jacques Rancière (1996, 46) propone llamar *policía* “al conjunto de los procesos mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades, la organización de los poderes, la distribución de los lugares y funciones y los sistemas de legitimación de esta distribución”

Esta distribución de lugares y funciones tiene como utilidad esencial separar el ruido del discurso³, e instaurar el *orden policial* para regular la experiencia sensible y construir sujetos sujetos a un orden que establece lo visible y lo invisible. El *orden policial* consiste entonces, en un sistema de significaciones en el que se inscribe la experiencia sensible de los distintos sujetos, y es este proceso el que el autor identifica con el nombre de *reparto de lo sensible*.

³ Cuando se refiere a la diferenciación entre el ruido y el discurso, Rancière retoma a Aristóteles, y su explicación sobre la naturaleza cívica del hombre, que se diferencia de los animales debido a su posesión de la palabra; porque de la voz también hacen uso los animales para expresar dolor o placer. La palabra, por otro lado, permite manifestar emociones y razonamientos anclados al sentido de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, cosa propia del hombre.

Se oyeron gritos particulares, eran muchas vocecitas a la vez, eran gritos tan inusuales que me hicieron salir del aula para ver lo que pasaba. Cuando me precipité por el descanso de las gradas, vi en un espacio de más o menos 50cm. de ancho por 2.50m. de largo, a un grupo de estudiantes de 9 años jugando; me quedé ahí parada tratando de entender lo que pasaba, vi que en ese pequeño espacio estaban muy apretados, había más de 25 niños ahí, y otros dos que se encontraban en la entrada del espacio evitaban que se salgan y les empujaban hacia dentro. En un momento en que me ganó la curiosidad, lancé un grito y les dije: —¿Qué hacen?—me contestaron en coro— “¡Jugamos a la cárcel!”. Me quedé observando con más interés el juego. Al cabo de un momento, uno de los chicos que hacía de policía gritó —¡Va uno más para dentro!— Me preocupé un poco por su bienestar físico y tratando de intervenir con algo visto recientemente en clases, les dije: - Tengan cuidado, ya no alcanzan. Además, pregunté: —¿Y el juicio? ¡Tiene que haber un juicio donde se decida si es culpable, antes de meter a alguien en la cárcel—! No me prestaron atención y siguieron. Uno de los niños que cumplía el rol de preso le dijo al resto: —¡Prepárense, ahí viene otro! Nuevamente mi preocupación me hizo hablar y grité: —¿Y los derechos humanos? A lo que el otro niño que era policía en el juego respondió: —¡Ellos ya no tienen!” (Córdova 2018, s/d).

Este corto relato sobre un juego de niños permite, entre muchas otras cosas, poner en evidencia cómo funciona el reparto del que habla Rancière. La asimilación de roles que se cumplen en el juego se hace explícita a través de las respuestas de los niños, además muestra la interiorización de su parte en el reparto. Pero este análisis es más complejo y es un suceso que no se inscribe solo como política sino también como estética.

El concepto *reparto de lo sensible* es desarrollado en el libro del mismo nombre, donde el autor realiza un análisis sobre el vínculo que existiría entre política y estética. Para Rancière tanto el régimen político como el estético crean ficciones, a pesar de que se intenta difundir la idea de que la política es lo real y la estética lo artificial, se explica sobre la supuesta realidad, que no es más que una *ficción dominante*, aparentemente consensuada. Entonces, en el texto se plantea que la acción política y la estética no son tan diferentes, ambas presentan fragmentos del mundo.

Toda acción política es estética pues recorta el mundo y permite visibilizar ciertos entes y dejar otros en la sombra, se emplea el concepto *reparto de lo sensible* para evidenciar este recorte del mundo:

Llamo reparto de lo sensible a ese sistema de evidencias sensibles que al mismo tiempo hace visible la existencia de un común y los recortes que allí definen los lugares y las partes respectivas. Un reparto de lo sensible fija entonces, al mismo tiempo, un común repartido y partes exclusivas. Esta repartición de partes y lugares se funda en un reparto de espacios, de tiempos y de formas de actividad que determina la manera misma en que un común se ofrece a la participación y donde los unos y los otros tienen parte en ese reparto (Rancière 2000, 9).

El *reparto de lo sensible* promueve una distribución jerárquica de lugares, tiempos, espacios y funciones, con base en una certeza sensible común, inscribe a los sujetos de modo que sus posibilidades de acción en el espacio social quedan determinadas. Por ejemplo, el ejercicio de las elecciones a través del voto, son una forma en la que el orden dominante asigna una parte.

El *orden policial* bajo el que se realiza el reparto conlleva también un proceso de naturalización de la desigualdad, aunque no de forma manifiesta. La condición de posibilidad del orden policial es la *ficción de igualdad*, donde unas voces se anteponen a otras con una legitimidad fundada en una suerte de consenso por inducción; además, la ley constituye un mecanismo que fortalece la ficción y permite que el ejercicio de la política se monopolice, haciendo necesario el surgimiento del *desacuerdo* como una forma de interrupción del orden policial.

Para Rancière la política es el lugar del *desacuerdo*, de la disputa, ya que es, ante todo, el cuestionamiento de las finalidades de una sociedad, el *desacuerdo* es inherente a la sociedad misma, está en su origen, por lo que la disputa fundamental de la política está en determinar su propia composición y sus límites. Para explicar esto con mayor claridad, Rancière recurre al ejemplo de la Secesión de los plebeyos, ocurrida en Roma en el 494 a.C. El autor señala que dicho acontecimiento revela una lucha de poder entre patricios y plebeyos, al estar los segundos al margen de toda posibilidad de participación política.

En el relato del hecho se menciona que Menenio Agripa es designado como mediador entre plebeyos y patricios, él debe dirigirse al Monte Sacro, donde se encontraban los plebeyos, y hablar con ellos a fin de terminar con las huelgas. Rancière, comprende que detrás del conflicto, se encuentra justamente el problema de la composición y los límites de la política.

La posición de los patricios intransigentes es simple: no hay motivo para discutir con los plebeyos, por la sencilla razón de que éstos no hablan. Y no hablan porque son seres sin nombre, privados de logos, es decir de inscripción simbólica en la ciudad, Viven una vida puramente individual que no transmite nada sino la vida misma, reducida a su facultad reproductiva. Quien carece de nombre no puede hablar. Fue un error fatal del enviado Menenio imaginarse que de la boca de los plebeyos salían palabras, cuando lógicamente lo único que puede salir es ruido (Rancière 1996, 38).

Según el autor, este acontecimiento muestra una verdad política, revela el fundamento igualitario, cuando se produce una aceptación del diálogo por parte de los patricios, y dicha aceptación implica la admisión de cierta igualdad. Menenio acude a Monte Sacro con la finalidad de realizar un relato lleno de metáforas, lo que para su comprensión apela a la racionalidad de quienes escuchan, se espera de ellos una capacidad para inferir la información y por tanto se admite en los plebeyos una capacidad detentada también por los patricios.

En el hecho traído como ejemplo, se resuelve de alguna forma el tema de las fronteras políticas entre plebeyos y patricios; sin embargo, la discusión fundamental planteada por Rancière gira en torno a la posesión de voz o palabra, es decir, la voz de quién será considerada palabra y la de quién un ruido; esto es lo que Rancière comprende como el “litigio sobre la palabra y la voz, sobre la partición de lo sensible” (1996, 53). Es decir, cómo en ese reparto de partes, se asigna una forma de experiencia sensible sobre el mundo y cómo ésta determina las formas de ser y ocupar los espacios, o no ser y no ocuparlos.

Finalmente, cabe anotar que el énfasis que se pone en la importancia del desacuerdo como el espacio de la política, radica en el hecho de que, es justamente la actitud de disenso, la que permite iniciar una disputa en torno al orden de lo sensible. Sin embargo, es necesario cuestionar el carácter del desacuerdo, ya que se pudiera disputar un mejor lugar en un nuevo reparto o la posibilidad de administrarlo y no el reparto mismo como forma de gestión de las poblaciones.

La razón de traer las formulaciones de Rancière al presente trabajo, se justifica en el hecho de que su propuesta permite dimensionar la relación entre los actores por fuera del espacio coyuntural. Considero que la propuesta analítica del reparto de lo sensible y el desacuerdo, es suficientemente amplia y compleja, que permite generar un marco teórico para el estudio de la

relación entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado, así como la lectura de los distintos momentos de dichas relaciones.

En una perspectiva cercana a la de Rancière, el filósofo Bolívar Echeverría propone discutir dos argumentos contruidos desde el discurso moderno sobre la política. El primero, es el que sugiere que la puesta en práctica de lo político le concierne exclusivamente a un aparato institucional. El segundo, es el que otorga el desarrollo de las actividades políticas a un grupo de personas que están calificadas para llevarlas a cabo; supuesto que invisibiliza y reduce lo político en lo cotidiano y evita que los sujetos asimilen su carácter político.

Tal como la policía de Rancière, la política para Bolívar Echeverría (2011, 169) tiene una función de regulación y establecimiento de la norma para la sociedad; “la conducción o influencia sobre la conducción de un conglomerado *político*, es decir, un *estado*”. Esta afirmación permite comprender la política como una actividad relacionada con la consecución y conservación del poder, siempre en el marco de la política como actividad exclusiva de la vida estatal.

Si bien en Echeverría es posible encontrar una lectura de la política vinculada a lo institucional-estatal, no implica que ese sea el único espacio de la política como actividad, es él mismo quien puntualiza que existe también una actividad política periférica espontánea, una actividad política que no forma parte de la política como actividad estatal, sino que se presenta como una anomalía de ésta, como una política que a pesar de todo se encuentra en condiciones de negociar y dialogar con la política formal.

Estas formas de política marginal se presentan en tres modalidades: la primera es denominada proto-política, cuyo origen son las luchas por el poder que se producen en cada sociedad. Luego está una política informal que tiene más fuerza que la primera y cuyo origen es el resultado de la acción de la socialidad ciudadana, exterior y directa sobre la política estatal. Finalmente, la tercera forma de política al margen es aquella cuyo origen es la mezcla de las dos primeras, y facilita que emerjan episodios de carisma tecnocrático, con una actividad política de una comunidad consiente de sí. Para Echeverría, el estudio de estas formas de política que él denomina “espuria”, pueden ser imprescindibles en los estudios de la actividad política contemporánea.

Bolívar Echeverría (2011, 11), como Rancière, también recurre a la lógica aristotélica para elaborar su concepto de lo político, como una “dimensión característica de la vida humana”, que separa a los seres humanos de los animales; y, como dice Echeverría (2011, 11), estableciendo lo político como: “la capacidad de decidir sobre los asuntos de la vida en sociedad, de fundar y alterar la legalidad que rige la convivencia humana, de tener a la socialidad de la vida humana como una sustancia a la que se le puede dar forma”.

Al ser propio de la vida humana, lo político está siempre presente en lo social, tanto en los momentos extraordinarios, de guerra y revolución, como en lo cotidiano, donde, de acuerdo con el autor, se hace presente de dos formas: en un plano real y en uno imaginario. En el primero, aparece lo político, como actividad específicamente política, Echeverría (2011, 11) dice “que prolonga ese tiempo extraordinario y hace de él una permanencia paralela en medio del tiempo cotidiano (...) en un sentido completa y en otro prepara la acción transformadora de la institucionalidad social”. Por otro lado, en el plano de lo imaginario de la vida cotidiana, lo político se hace presente de forma a-política, como una ruptura de la realidad rutinaria que

se cumple en la construcción de experiencias que fingen trascender las leyes de la “segunda naturaleza”, la naturaleza social: las experiencias lúdicas, las festivas y las estéticas, todas ellas infinitamente variadas, que se llevan a cabo en medio de las labores y el disfrute de todos los días (Echeverría 2011, 12).

Lo político en tanto que práctica, debe ser entendido siempre como una forma en la que esto se actualiza en el espacio cotidiano de la vida, no solo como una forma de gestión pragmática de la política reducida a las instituciones sociales. Tampoco las dos vías de puesta en práctica de lo cotidiano deben reducirse a una forma de *política pura* como parte de lo estatal y en calidad de sociedad exclusivamente política; y, sin embargo, son

las formas propiamente sociales dentro de las que (...) toman cuerpo concreto en el sinnúmero de instituciones que regulan la socialidad, instituciones que tienen que ver con todos los aspectos de la convivencia (...) y que abarcan por tanto desde las instituciones de parentesco hasta las instituciones religiosas, pasando por las instituciones laborales, civiles, etcétera (Echeverría 2011, 13).

Entonces, en la propuesta de Echeverría la distinción entre la política y lo político es útil, más que para establecer diferencias, para comprender las esferas en las que operan y establecer que el análisis de la política en términos de norma de lo social implica necesariamente un análisis de la construcción de la norma y las formas en las que dicha norma se materializa en prácticas cotidianas que corresponden a lo político.

El tercer elemento de este marco teórico está constituido por la crítica a la teoría y sociología política, del filósofo Claude Lefort, quien desenmarca el estudio de lo político como parte de la política. Para Lefort, ambas esferas, la política y lo político, pueden ser comprendidas de manera relacional y no solo en un sentido jerárquicamente determinante, por esta razón, establece la importancia de distinguir ambas esferas para su análisis.

La política ha sido estudiada como una esfera delimitada, con fronteras claras, apartada de otras esferas y analizada en calidad de hecho particular. Sin embargo, la propuesta de Lefort cercana a la de Echeverría sugiere que no se debe reconocer como política a un sector específico de la vida social y tampoco se debe comprender esta como una esfera distanciada de otras, ya que está constituida por una serie de entidades, relaciones sociales, determinaciones económicas y técnicas, y se circunscribe a las relaciones de poder.

La instauración e internalización de un régimen o una forma de sociedad, denominada por Lefort como *institución política*, es un proceso en el que “se fija la naturaleza y representación del poder y de la división de la sociedad”. La *institución política*, se vuelve concreta en las interacciones entre individuos, que están determinadas por el poder. Lefort analiza el poder en su interacción con la política al interior del orden democrático; en dicho régimen, el poder constituye una suerte de vacío del cual nadie puede apropiarse, sino que se compite por ejercerlo. Debido a lo anteriormente dicho, el análisis sobre la política debería desplazarse de las instituciones a las interacciones, ya que son las segundas las que tornan visible el esquema de los principios de un régimen, es decir, el sistema de valores compartidos y las formas en las que la experiencia social individual y colectiva está regulada.

Lefort busca presentar una lectura desde lo simbólico de los fenómenos políticos, a la vez que propone realizar un análisis no solo a nivel institucional, sino de las interacciones sociales, en las

que es posible observar el proceso de institución política de un régimen, así como el origen y la legitimidad del poder que lo sostiene.

Para Lefort lo político es sobre todo una pregunta por el ser de lo social y su institución; consiste en una forma de pensar la sociedad, en cómo esta se organiza y se constituye en un régimen que da forma a la existencia a través del establecimiento y difusión de un sistema de creencias comunes.

El estudio de la política supone de manera inherente, una pregunta por el poder que ha decir de Lefort, se desplaza y constituye un polo simbólico que permite determinar el tipo de régimen operante. Es necesario comprender que el análisis de Claude Lefort está ligado al pensamiento sobre la democracia, como un régimen en el que el poder adquiere la figura de lugar vacío que deberá ser renovado a través de un juego político.

El poder, según el autor, permite que la sociedad se torne visible para sí misma, por lo que el poder político constituye una precondition de la vida social que posibilita la generación de un imaginario de pertenencia a una comunidad colectiva. El lugar donde se ubica el poder es lo que le da forma al régimen social, es el poder lo que posibilita la institución de un régimen y por lo tanto su existencia en tanto que real y concreta en las interacciones.

La democracia como régimen representa sobre todo una institucionalización del conflicto, la pugna entre varias formas de pensar la sociedad, por el lugar vacío del poder. La democracia se expresa también a través de los procesos de representación política, cuando la pugna por el poder se revela como conflicto de intereses que finalmente hace visible el esquema de los principios rectores de la sociedad.

Siguiendo al énfasis de Lefort, el presente trabajo propone realizar un análisis de las interacciones, tanto de la sociedad civil organizada como de actores individuales con el estado y las diversas formas en que se vuelve tangible. Así mismo, se presupone toda interacción como parte de un conjunto de relaciones de poder que responden a lógicas propias o adoptadas con el fin de avanzar en los procesos de negociación.

A través de las propuestas de los tres autores, se ha buscado crear un marco analítico dentro del que se propone pensar la reforma educativa. Las propuestas de Rancière, Echeverría y Lefort constituyen no solo una apuesta por la distinción conceptual, sino una búsqueda por comprender los elementos que constituyen lo político y lo que de ello hay en la vida cotidiana. Este marco analítico establece una forma de pensar el objeto de investigación como intervenido y en tránsito constante entre dos esferas, así mismo, el afán de partir de este desarrollo teórico no tiene un interés clasificatorio de las actividades, sino que busca comprender cómo se produce y reproduce la relación entre la política y lo político en lo referente a las instancias que les son propias.

1.1.La escuela y la gestión de los pobres

La escuela como institución, es el resultado de las distintas relaciones históricas entre la familia, la Iglesia y el Estado. Entre los análisis más difundidos sobre el origen de la escuela como la conocemos hoy, se afirma que el discurso de la modernidad reveló a la escuela como una herramienta que posibilitaría la movilidad social, sin embargo, y sobre todo para los sectores sociales marginalizados, el capitalismo fue reforzando la estratificación a través de las demandas de fuerza de trabajo que imponía su expansión. La escuela, en correspondencia a la expansión del capitalismo, en palabras de Vaín (2009, 329), ha formado “mano de obra elementalmente instruida en función de los requerimientos de las fábricas, y logró disciplinar a los obreros, apuntando a maximizar el producto de su trabajo”.

En América Latina el surgimiento de la escuela está vinculado con una noción de administración de la población, y con las alteraciones del concepto de pobreza. Hacia el siglo XVI la pobreza era vista como fuente de virtud, de dignidad, y era a la vez objeto de caridad. La asistencia que se extendía sobre los pobres era vista como un deber de quienes más tenían, una forma de agradar a Dios. Es esta idea de pobreza la que motiva la creación de hospitales y hospicios, con el fin de asistir a los pobres y curar tanto sus almas como sus cuerpos.

Hacia fines del siglo XVIII, esa noción de pobreza evidencia cambios y adquiere un sentido completamente distinto con el proceso de constitución de los estados; la pobreza deja de tratarse como un tema atinente a la religión y empieza a ser visto como un problema de la gestión de la población en las ciudades. La pobreza pasó a ser asociada a la miseria, la ignorancia y la

ociosidad, todas actitudes improductivas, que no contribuyen a las necesidades de constitución y consolidación del Estado.

Con el cambio del conjunto de prácticas y nociones en torno a la pobreza, la escuela se instituye como una pieza central para el dominio de la población, las instituciones que habían sido creadas para el auxilio de los pobres debieron asumir nuevas funciones que respondían a la necesidad de civilidad. Dichos lugares van a ser a la par, lugares de enseñanza y trabajo, porque el trabajo fue asumido desde una premisa moral como una actividad con consecuencias políticas, lo que produjo una condena de la vagancia y la mendicidad.

Cuando la pobreza es asumida como un problema social, se pone en cuestión la utilidad de los pobres para el estado, es decir, su utilidad pública. Entre los pobres, son las y los niños y niñas quienes son vistos como una inversión a futuro, así empezaron a surgir los espacios de cuidado de las infancias, como lo menciona Martínez Boom (2005, 144) así aparece el “niño como objeto de disciplina y encausamiento”. Este es el antecedente directo de la escuela pública en América Latina, con las variaciones pertinentes. La educación ligada no al conocimiento sino a la práctica de un oficio, la moral y la civilidad, es una de las formas en las que el estado se encarga de la pobreza y la organiza.

El profesor e investigador Alberto Martínez Boom (2005, 146) explica el surgimiento de lo que él denomina “la policía de los niños”, que consiste en un “conjunto de mecanismos que van a actuar sobre la vida cotidiana del individuo, cuerpo e higiene”. Martínez Boom (2005, 151) dice también que: “La educación como un objeto público crea un campo de intervención que se refiere a un conjunto de prácticas dirigidas, al sometimiento de los pobres, muy distintas de lo que hoy reconocemos como educación o instrucción”. En el sentido de civilidad, la escuela también constituye un mecanismo para contener y prevenir levantamientos sociales por parte de los sectores populares.

La escuela es la institución del saber pedagógico, la pedagogía constituye una práctica discursiva, por lo tanto, es un dispositivo del poder. La problematización del discurso gira en torno a la “voluntad de verdad” como lo dijo Foucault (2005, 22) y que es un “sistema de exclusión del discurso” en Foucault (2005, 19) y tiene una capacidad coercitiva que le permite establecer lo

verdadero y lo falso. En estas circunstancias, la escuela es un espacio de “adecuación social del discurso” agrega Foucault (2005, 45), y a pesar de que virtualmente es un lugar en el que se tiene acceso a toda clase de información, esta no deja de estar sujeta a las restricciones de la difusión del discurso, porque, asimismo, en mención a Foucault (2005, 45), “todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican”.

La disciplina controla el discurso porque determina las condiciones en las que este aparece, sus reglas de enunciación y delimita las posibilidades de acceso al mismo. Los sistemas de exclusión constituyen un ritual en torno al discurso, determinan además las condiciones, los comportamientos y los gestos que lo acompañan, para lograr una eficacia, garantizar un efecto y determinar previamente su capacidad de coacción.

La escuela forma parte de una red de dispositivos que garantizan la coacción bajo la lógica de la utilidad, su lógica responde entonces a una economía del tiempo y el espacio, es una fábrica de aprendizaje donde convergen todas las instancias del disciplinamiento: clasificación, jerarquización, vigilancia y control. Además, como Foucault dice (2002, 184), los “dispositivos disciplinarios” establecen una solidaridad entre sí, las prácticas que indistintamente se instauran al interior de las instituciones se relacionan e interactúan como refuerzos para el control y vigilancia de los individuos. El surgimiento de la escuela está ligado en palabras de Martínez, a lo moral y lo político más que a la difusión del conocimiento científico en sí.

La figura del inspector en la escuela encarna las instancias del disciplinamiento; jerárquicamente tiene una autoridad tanto sobre estudiantes, como sobre docentes, es la persona encargada de clasificar al estudiantado entre quienes cumplen o incumplen la norma y es en sí la principal figura de vigilancia y control dentro del espacio escolar.

Me acuerdo del inspector, nadie le quería, le hacíamos caso porque daba miedo, hasta a la rectora creo que le mandaba. Solo nos gritaba, siempre nos gritaba. Cuando él se acercaba, ya sabíamos que estábamos jodidos... A mí una vez me pegó un coscacho durísimo, porque me puse este arete, hasta ahora tengo, y me daba iras porque solo él me molestaba por el arete... Un día en la formación, nos separó a los hombres de las mujeres, a ellas le mandó al aula, siempre les trataba mejor... Nos revisó todo y nos quedamos los que teníamos pelo, ni largo, un poquito, así vea, así

(muestra el largo de su cabello que llega a la parte inferior de la oreja) y ya nos gritó: - ¡Se sacan esos aretes y ya se cortan el pelo! Los hombres tienen que parecer hombres, párense como hombres, hablen como hombres, duro, duro. Si quieren ser como las mujeres de una vez vengan con falda. Van a pensar que el colegio es de maricones, desde ya les aviso, aquí hay hombres y mujeres, nada más (entrevista a Josué, estudiante de bachillerato, Quito, 12 de octubre de 2021).

Las escuelas públicas al servicio del Estado norman a los sujetos porque una de las principales funciones de la escuela es el disciplinamiento. En *Vigilar y castigar* (1975), Foucault define la disciplina como un conjunto de técnicas orientadas a controlar y docilizar el cuerpo, una “anatomía política del detalle”, añade Foucault (2002, 128), que plantea un control escrupuloso del gesto; cada elemento que compone una acción o un comportamiento es calculado con precisión, opera sobre el cuerpo una “mecánica del poder” (Foucault 2002, 54).

Los debates en torno a cuerpo y poder son ejes centrales en la teoría foucaultiana (2002, 27), la relación entre ambos conceptos da como resultado la propuesta de la “microfísica del poder”, concepto que da cuenta de una serie de técnicas meticulosas que determinan el cuerpo, este concepto expresa una nueva forma de control que descompone el cuerpo en partes para, a través de una coerción minuciosa y permanente, garantizar la eficacia de su movimiento. Estas nuevas técnicas, expuestas por Foucault (2002, 65) disciplinan a través de “pequeños ardides dotados de un gran poder de difusión, acondicionamientos sutiles, de apariencia inocente, pero en extremo sospechosos (...)”.

Las técnicas disciplinarias trabajan en diversos aspectos, con la distribución de los cuerpos en el espacio disciplinario “se trata de establecer las presencias, las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos” que se menciona en *Vigilar y castigar* de Foucault (2002, 147). Se busca la creación de espacios útiles y funcionales para facilitar la vigilancia, en esta distribución tienen una tarea específica las instituciones, ya que son las primeras encargadas de clasificar los cuerpos, de hecho, esta labor es establecida como una necesidad.

En las escuelas, siempre hay alguien vigilando, dentro del aula y fuera de ella. Durante el tiempo de la clase, el docente se encarga de vigilar e instruir, por otro lado, los recesos se realizan fuera de las aulas de clase, en espacios determinados, como patios, canchas y corredores, las y los maestros se ubican en espacios estratégicos con el fin de cubrir la supervisión de todos los

puntos. Durante los recesos se cuida la limpieza del espacio, el comportamiento de los estudiantes y el orden para comer. Finalizado el tiempo del receso, un sonido fuerte indica el momento de volver a clases.

El establecimiento de ritmos, ciclos y labores concretas, constituyen una segunda técnica disciplinaria, pues son actividades dirigidas hacia el control del uso del tiempo que debe ser absolutamente productivo. Foucault (2002, 140) plantea la definición de un esquema “anatomocronológico” para comprender la importancia de la “elaboración temporal del acto” en Foucault (2002, 139), con lo que el control penetra en el cuerpo, para producir una coordinación perfecta entre el gesto y la actitud corporal, y logra así, exactitud en la actividad, además, a fin de garantizar el acto, se produce un “cifrado instrumental del cuerpo” (Foucault 2002, 141) al establecer una relación funcional entre este y el objeto.

Dicha relación funcional entre cuerpo y objeto se encuentra por ejemplo en el proceso de escritura, el desarrollo de la motricidad fina es un trabajo de años, donde poco a poco se perfecciona la habilidad del trazo. Ejercicios como hacer bolas de papel o plastilina, ensartar hilo en una aguja, realizar bordados y recortar con tijeras, aparentan ser desconectadas, pero tienen como fin principal preparar el pulso y firmeza en el trazo para el momento de escribir. Mientras crece el niño o la niña, más detallada es la actividad y requiere de mayor precisión; planas de círculos, líneas y trazos continuos, hasta que se asimila la forma de tomar el lápiz, la forma de posicionar la mano, el cuerpo, incluso, la posición del cuaderno y la espacialidad adecuada en el soporte de escritura, estas representan instancias de un proceso en el que se asimila una relación entre la mano y el lápiz.

Descomponer el acto en segmentos continuos cada uno con un objetivo es a lo que Foucault (2002, 144) llama “organización de las génesis”, esta técnica disciplinaria está relacionada con la noción de progreso ya que se trata de generar niveles evolutivos de adquisición de aprendizajes, como lo trata Foucault en Vigilar y castigar (2002, 166) los cuerpos son distribuidos en segmentos que les permiten adquirir “aptitudes individualmente caracterizadas, pero colectivamente útiles”.

En *Vigilar y castigar*, Foucault (2002, 168) finalmente, menciona que la “composición de fuerzas”, como técnica disciplinaria, está encargada de articular los resultados de las técnicas anteriores para incorporar estos cuerpos milimétricamente generados, en los procesos productivos. En Foucault (2002, 168) “el cuerpo singular se convierte en un elemento que se puede colocar, mover, articular sobre otros –lo definen– el lugar que ocupa, el intervalo que cubre, la regularidad o el orden según los cuales lleva a cabo sus desplazamientos”.

El despliegue de todas estas formas de control y adecuación de cuerpos no puede pensarse fuera de los saberes suministrados por las disciplinas, aquí es necesario hacer una referencia a la triada: saber–poder–verdad, ya que es justo la intersección de estos tres elementos, lo que permite el acondicionamiento de los individuos. La norma opera con éxito en la “sociedad disciplinaria” (Foucault 2002, 179), constituye un mecanismo de reproducción y regulación social, a este proceso se le denomina “normalización” (Foucault 2002, 171), a una suerte de orden instituido a través de la norma, un alcance de la disciplina que tiene efectos políticos directos.

De una manera aún más general, puede decirse que el elemento que va a circular de lo disciplinario a lo regularizador, que va a aplicarse del mismo modo al cuerpo y a la población, que permite controlar el orden disciplinario del cuerpo y los acontecimientos aleatorios de una multiplicidad biológica, el elemento que circula de una a la otra, es la norma. La norma es lo que puede aplicarse tanto a un cuerpo al que se quiere disciplinar como a una población a que se pretende regularizar (Foucault 2008, 228-229).

Hacer fila es una norma instituida en muchos espacios de convivencia social, y no por coincidencia es una actividad que antecede a cualquier evento de carácter formal o semi formal en la escuela. Filas, orden, de mayor a menor, del más alto al más pequeño, de la A a la Z, para ingresar a las aulas, para empezar el día, para salir de la escuela. La interiorización de la fila como orden, disciplina y racionalidad permite que implementación posterior del recurso, regularmente como norma de ciertos espacios.

La norma es una forma de regular y extender hacia todos los cuerpos, aquello que está instituido en el individuo, se trata de conformar finalmente una masa homogénea de sujetos disciplinados que cumplen su rol. Una de sus formas de operar es a través de las leyes, sin embargo, en las leyes funcionan a través de los polos legal–ilegal, mientras que la norma emplea nociones como

lo bueno y lo malo, esto es posible porque la razón con la que se justifica la existencia de la norma es la productividad y solo los sujetos disciplinados, normalizados son productivos. En el proceso de normalización no se busca recluir a lo que está fuera de la norma, ahora se propone asimilarlo e incorporarlo. La norma insta una matriz de disposición y acciones del cuerpo, el cumplimiento a cabalidad con la disposición así es posible administrar la vida.

Determinar el surgimiento y aparición de la escuela desde este lugar nos permite despojarla de toda pompa y solemnidad de la cual ha sido revestida, para entrarla en su verdadera desnudez.

Hoy que la escuela se ha generalizado 200 años después. Todavía las voces hablan de la educación y la escuela como (salidas) respuestas a la pobreza (Martínez Boom 2005, 162).

La apuesta por la educación institucionalizada e idealizada se renueva. La idea de la escuela como garante de igualdad de oportunidades en la vida, también ha tenido gran difusión, sin embargo, el argumento de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron en *Los herederos, los estudiantes y la cultura* (1964), cuestiona la visión de la educación como un espacio de igualdad, de hecho, se llega a afirmar que las instituciones educativas “legitimaban y reforzaban desigualdades sociales de origen” (Bourdieu y Passeron 2003, 19).

Los autores explican cómo la trayectoria de condiciones culturales y familiares de los estudiantes les pondrá en posición de ventaja o desventaja en el proceso de adquisición de conocimientos y que, además, dicha trayectoria tiene efectos directos sobre el anhelado mejoramiento del nivel de vida que se asocia al proceso escolar. La ventaja o desventaja en la escuela será normalizada a través de calificativos que trasladan la responsabilidad del “éxito” al estudiante, quien es clasificado como aplicado o vago, centrado o disperso, bueno o malo, y de acuerdo con ello, se establecerán mecanismos de recompensa y/o sanción; negando la importancia de las condiciones estructurales de desigualdad.

En los discursos de inicio de año escolar es recurrente escuchar frases como “todos tienen las mismas capacidades, nadie es más inteligente que otro, si uno puede todos pueden. Todo es cuestión de ser responsable, de cumplir con las tareas y estudiar para los exámenes”. Este tipo de afirmaciones invisibiliza las condiciones materiales de vida de las y los estudiantes, estableciendo el énfasis en aquello que es tomado por natural y evidente como: la inteligencia, el talento o la voluntad. Bourdieu y Passeron (2003, 104) explican que: “La igualdad formal que –se– asegura

(...) no hace más que transformar el privilegio en mérito pues permite que se siga ejerciendo la acción del origen social, pero a través de caminos más secretos”.

Para Bourdieu y Passeron, la existencia de estudiantes con mayor o menor disposición, con o sin talento es cuestionable, ya que se toma por “don” natural, algo que en realidad ha sido construido a través de las posibilidades de interacción del individuo con todo lo que le rodea. Esa desigualdad a la que se hace referencia, en realidad responde no solo a una condición económica sino también a la adquisición previa de *capital social* y *capital cultural*; la ilusión de igualdad de condiciones en tanto que capacidad, es aprovechada por la clase dominante para justificarse a sí misma.

Las clases privilegiadas encuentran en la ideología que podríamos llamar carismática (pues valoriza la “gracia” o el “talento”) una legitimación de sus privilegios culturales que son así trasmutados de herencia social en talento individual o mérito personal. Así enmascarado, el "racismo de clase" puede permanecer sin evidenciarse jamás (Bourdieu y Passeron 2003, 106).

El carisma es empleado para ocultar la arbitrariedad del privilegio cultural, y la forma en la que este violenta a los no privilegiados. En este juego de méritos, los estudiantes más pobres, terminan asimilando su condición como una especie de destino, sin cuestionarse (ni ellos ni sus familias) la causa de su condición, ni los efectos que el sistema educativo instrumentalizado por el sistema cultural dominante tiene sobre sus vidas. Los familiares de los estudiantes asumen como una condición personal el fracaso educativo, no encuentran la relación entre éste y el acceso cultural familiar, no cuestionan las aseveraciones de las autoridades educativas, por lo que maestros y familiares terminan reforzando, la idea de la condición natural y despolitizada de la desigualdad.

En primer lugar, al ignorar que los resultados de su hijo están directamente relacionados con la atmósfera cultural de la familia; (...) en segundo lugar, por falta de información sobre aspectos de la educación, a veces por la ausencia de algo que oponer a la autoridad de los maestros; (...) finalmente, al darle su aprobación a este tipo de juicio, refuerza en el niño la sensación de que es de tal o cual manera por un designio de la naturaleza (Bourdieu y Passeron 2003, 109).

Es posible sentar entonces el carácter utilitario de la educación respecto a los intereses de la cultura dominante, cuando Bourdieu y Passeron hablan de los herederos, se refieren justamente a

los estudiantes que han acumulado diversas formas de capitales y cuya condición jerárquica superior es reforzada en la escuela, mientras que, en el caso opuesto, se les hace olvidar que el talento que otros detentan es adquirido y poco tiene que ver con una disposición natural.

En el diagnóstico realizado sobre la situación académica y de proyección de las niñas y niños, al momento de solicitarles que escriban lo que querían ser cuando fuesen grandes, saltaban carreras como la de militar, policía y bombero; sin embargo, fueron otras las respuestas que llamaron la atención, un gran número de niños y niñas había respondido que querían ser ingenieros e ingenieras, ante esto, cuando en un grupo de clase se solicitó que alguien explicara lo que hacía un ingeniero. Johan de 9 años respondió: -Se pasea por las calles y todo el mundo le saluda, regalan navidad y traen los robots. Johan hacía referencia a lo que había podido percibir del trabajo de la ingeniera de una empresa cercana, que constantemente visitaba la escuela para ayudar a cubrir algunas necesidades, además, la empresa se encargaba de agasajar a los estudiantes en navidad, y como parte de un convenio de cooperación mutua, habían estructurado un programa vacacional de robótica para niños y niñas con el fin de incentivar y orientar el trabajo con herramientas tecnológicas. Otra respuesta que llamó la atención fue la de Rosa de 7 años, ella había respondido que quería ser sirvienta, al cuestionarle por su respuesta, ella comentó: -quiero ser sirvienta, así como en las novelas, las que trabajan en las casas de los ricos (Córdova 2018, s/d).

Ahora, cada grupo social está definido por su propio “sistema simbólico de significaciones” (Bourdieu y Passeron 1995) que determina sus formas de ser, actuar y percibir el mundo. Al ser la cultura arbitraria, ya que no tiene un origen universal, se produce un “doble arbitrario cultural” (Bourdieu y Passeron 1995) cuando un sistema simbólico de significaciones es impuesto a todos como válido sobre los demás. Esta imposición da como resultado la reproducción de las condiciones que garantizan el imperio de la clase dominante.

La enseñanza de idiomas representa un ejemplo de cómo se impone el sistema de significaciones de la cultura dominante, la validación de unos idiomas por sobre otros, la construcción de su validez implica además la superposición de un sistema cultural sobre otro, cuando a un segmento de la población le es impuesto en forma de necesidad, el aprendizaje de un idioma que no es el suyo. A pesar de que las personas realizan sus intercambios socioculturales cotidianos en su idioma nativo, son forzados a repensar todas sus actividades en un sistema lingüístico diferente, situación que además tiene efectos en la percepción de la validez de la propia cultura.

Luz siempre está sentada sola en los recreos y casi nadie quiere trabajar con ella en clases. Sus actividades siempre son distintas a las del resto del curso, la maestra me explica que - Si aprende, pero todo se le olvida... Avanza una semana, se aprende los números del 1 al 10 y luego se olvida y la siguiente semana vuelve a empezar, y así con todo. - El papá es así, tiene algo... comenta la maestra de Luz. En los recreos, mientras juego con el resto de los estudiantes, ella me mira, siempre está sentada, encorvada, con la cabeza agachada pero la mirada hacia arriba. He decidido tratar de que juegue, le hablo y parece no entenderme, me preocupa, le extiendo mi mano y no me da la suya... Es Nico quien me toma la mano y me dice - Ella no entiende, pero yo le puedo decir, y le habla en kichwa... Ambas regresan a mirarme y finalmente Luz toma mi otra mano. (Córdova 2019, s/d)

Para Bourdieu y Passeron (1995, 17), toda “acción pedagógica”, la que se produce en la escuela, la familia o un museo, es una forma de “violencia simbólica” (Bourdieu y Passeron 1995, 9), esto quiere decir, la imposición de un sistema simbólico que es establecido como legítimo, por un poder dominante que esconde la relación de fuerzas que implica esa imposición.

Existen diversos mecanismos que ayudan en el proceso de reproducción de la estructura de dominación, de ellos, la escuela sería de los más efectivos, ya que además de detentar el uso legítimo de la violencia simbólica, dispone de agentes (maestros) dedicados a la labor de enseñar y juzgar la apropiación de los significantes que, en su proceso de validación, han excluido a otros.

Íbamos sentadas Nati, Adela y yo en el auto de la profe Eli, hablando de la desigualdad del sistema educativo en los lugares urbanos y en los rurales, todas concordábamos en que había mucha desigualdad aún y que esta se veía agravada por la pertenencia étnica. Cuando estábamos a punto de llegar a la escuela, Adela, maestra del 6to de básica dijo: -yo sí creo que ellos <los indígenas> no son iguales a nosotros, a mí me enseñaron eso desde siempre mis papás... ¿Cómo van a creer que somos iguales? Y tuve compañeras también en el colegio y la universidad, y no, no somos iguales.

Hubo un silencio incómodo, hasta que la maestra Eli dijo: -Me parece terrible lo que está diciendo, está muy equivocada y es penoso porque los estudiantes de esta escuela son indígenas y usted es su maestra. Nos bajamos del auto en silencio (Córdova 2018, s/d)

Bourdieu y Passeron (1995, 75-231) desarrollan el concepto de *habitus*, que consiste en una estructura incorporada que interviene en nuestras formas de acción, percepción y pensamiento; el término es definido como un “sistema de esquemas de percepción, de pensamiento de apreciación y de acción (...) producción de disposiciones duraderas y transferibles”. Todo *habitus* es de clase, ya que se estructura a partir de una posición desigual en una estructura con desigual distribución de capital, y una vez asimilado genera determinadas prácticas. El *habitus* se adquiere en la relación con los diferentes agentes del *campo*, donde hay disputas y negociación de capitales. La escuela entra aquí como un espacio donde el *habitus* es reforzado o transformado, se busca que los agentes internalicen las reglas del juego para que desempeñen un rol asignado en la estructura de dominación.

No obstante, el estudio de Bourdieu y Passeron se debe reconocer que en el proceso de enseñanza las y los maestros y maestras tienen una autonomía relativa, por ello no es posible afirmar tajantemente que responden a un conjunto de intereses determinados, esto debido a la posibilidad de agencia del sujeto aun en estructuras absolutamente normativas. Además, existen contextos que proveen de elementos que también condicionan y construyen los procesos educativos, por esta razón es pertinente abordar el significado de la cultura escolar.

De acuerdo con varios textos que trabajan el concepto *cultura escolar*, se señala su aparecimiento en 1993, cuando Dominique Julia, quien con motivo de la XV Conferencia Internacional de Historia de la Educación, especificó la cultura escolar como:

(...) un conjunto de normas que definen los saberes a enseñar y las conductas a inculcar, y un conjunto de prácticas que permiten la transmisión de estos saberes y la incorporación de estos comportamientos; normas y prácticas subordinadas a unas finalidades que pueden variar según las épocas (finalidades religiosas, sociopolíticas o simplemente de socialización) (Julia 1995, 131).

La definición de Julia busca poner énfasis en el estudio de las prácticas asociadas a las normas que regulan la vida escolar, así mismo, en otra formulación que busca delinear la escuela como objeto de análisis, aparece el concepto de *gramática escolar*, de David Tyack y Larry Cuban quienes lo definieron como un conjunto de “estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor de la instrucción” (Tyack y Cuban 2001, 23), es decir, modos específicos en los que se organizan y conciben nociones como el tiempo, el espacio, el saber, el aprender y la distribución de roles en

la institución escolar, que dada su constante repetición, constituirían el cimiento de lo que se ha llegado a difundir como lo que es la escuela .

En el texto *La escuela como construcción cultural. El giro etnográfico en la historiografía de la escuela* (2008) de Agustín Escolano, se precisa que el concepto cultura escolar, desarrollado por varios autores alrededor de los años 90, responde a un agotamiento de los paradigmas con los que se había comprendido tradicionalmente la educación. Se precisa además que “La cultura escolar vendría a ser en esta perspectiva algo así como el *Aleph*, la “caja negra” borgiana que se oculta bajo la gran historia basada en los relatos y discursos sobre el pasado de la educación” (Depaepe y Simon en Escolano Benito 2008, 132).

Entre las posteriores formulaciones y reformulaciones del concepto elaborado por Dominique Julia, se encuentra el establecido en el *Diccionario Iberoamericano de Filosofía de la Educación* (2016) para el que Elsie Rockwell elabora el concepto de *culturas escolares*. La investigadora, Rockwell, (2016) realiza una breve pero exhaustiva revisión sobre cómo se ha construido el concepto y establece que su uso en plural: “pone el acento en la diversidad y la historicidad de los arreglos escolares gestados o adoptados en diferentes lugares y tiempos, sin desconocer que existen otras muchas formas de aprender que no comparten rasgos de la *forma escolar*”.

El concepto también tiene en cuenta que los elementos culturales deben ser apropiados, reproducidos o adaptados para adquirir vigencia. Para Rockwell, analizar la escuela en su dimensión cultural

permite abordar la conservación y la modificación histórica de recursos materiales y las formas de representación, y apreciar los saberes compartidos o distribuidos entre grupos de maestros, estudiantes, padres y autoridades. Permite distinguir las prácticas culturales, entendidas como actividades pautadas y recurrentes que emprenden los sujetos que intervienen en los espacios escolares (desde dictar y recitar hasta apoyar la construcción de aulas), y los significados que adquieren estas prácticas desde la perspectiva local (Rockwell 2016).

Todas estas propuestas plantean la necesidad de develar la cultura de la escuela, por lo que son necesarias nuevas herramientas metodológicas, que permitan un acercamiento a los procesos de memoria, subjetivación, comunicación y apropiación que se producen dentro de estos espacios.

Por otro lado, otra de las razones por las que resulta imperante el conocimiento de la cultura escolar, está relacionado con las reformas educativas que, en el texto de Escolano, son mencionadas bajo la sospecha de posibles fracasos, diagnóstico tentativo que está relacionado al desconocimiento sobre el funcionamiento de las escuelas por parte de quienes diseñan las reformas.

Teniendo claro a que refiere el concepto cultura escolar, en el texto *Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros* (2000), Escolano presenta tres dimensiones que deben ser consideradas para su análisis:

La cultura empírica respondería a la ley de la necesidad o de la razón práctica y se expresaría sobre todo en los registros etnográficos a los que se hecho referencia anteriormente, materializándose, entre otros registros, en las muestras o exposiciones que exhiben los museos pedagógicos y los centros de memoria de la educación. La cultura académica obedecería a los regímenes de producción del discurso, objetivándose en los textos que ensayan interpretaciones teóricas y científicas sobre la escuela. La cultura política se construiría desde la lógica del control social y de las burocracias y se plasmaría en los dispositivos que la administración ha instrumentado, desde que asumió el poder escolar, para regular el funcionamiento de los sistemas educativos (Escolano 2008, 136-137).

- 1) *La cultura empírica de la escuela* comprende las prácticas desarrolladas y difundidas a través del ejercicio docente, estas prácticas constituyen una forma de memoria del cuerpo docente, sobre la enseñanza como oficio. La escuela es entonces un espacio de producción cultural y no solo un instrumento de reproducción de cultura hegemónica, en su interior se ha construido con el paso del tiempo el *habitus* de la profesión docente.
- 2) *La cultura académica de la escuela*, tiene que ver con la configuración de la educación como un campo de saber, con el desarrollo de una serie de disciplinas y profesionales que se encargan de los procesos educativos. El desarrollo de una ciencia experta de la educación devino en una valoración del conocimiento académico por encima de la práctica docente.
- 3) *La cultura política de la escuela* corresponde a las leyes, reglamentos y documentos burocráticos que definen a los sistemas educativos. Acompañan los procesos como formaciones discursivas expresadas en el lenguaje específico de la cultura educativa.

El análisis de estos tres aspectos de la cultura escolar tiene como objetivo la construcción y reconstrucción de la memoria de la educación y con cierto énfasis en su cultura empírica. A partir de los años 90 la orientación metodológica de los estudios sobre la escuela, se inclinó hacia la etnografía, sin que ello implicara una desvinculación de las interpretaciones hermenéuticas, configurando un conocimiento etnohistórico de la escuela, que busca a través de lecturas provenientes de la antropología y la teoría cultural, generar lecturas e interpretaciones sobre el microcosmos escolar.

El énfasis que se observa sobre la cultura material no es casual, la atención sobre textos, imágenes, relatos y objetos son las primeras fuentes de las representaciones materiales que proveen elementos empíricos que deberán ser interpretados y apropiados de formas diversas, sin embargo, a través de Escolano (2008, 138), desde la etnohistoria, se propone una “descodificación de las reglas y significados que subyacen en las composiciones (...) y a la interpretación o hermenéutica del conjunto que se estudia”.

El descubrimiento de las claves que subyacen, tras sus signos indiciarios y su semántica cultural, en estas representaciones, construido mejor en régimen de comunidad interpretativa, puede abocar al descifrado de algunos códigos relevantes de esa `gramática de la escuela` (...) Si la etnografía posibilita en parte el desvelado de la “caja negra”, o de los “silencios” y “olvidos”, de la escuela representada, la narratividad y la hermenéutica permiten, allí donde circulan las imágenes y escrituras de las representaciones, fundar comunidades interpretativas de lectores en contacto con las fuentes de la memoria (Escolano 2008, 138).

Las representaciones sobre la escuela se componen de los distintos elementos distinguibles de la cultura escolar que Escolano clasifica en: escenarios, actores, programa curricular, mediaciones y dispositivos de organización. En cuanto a la noción de espacio, se busca revelar a la escuela como un lugar con identidad y con capacidad de producirla. La escuela no es un espacio neutro en medio de lo institucional y lo cotidiano, es sobre todo una construcción cultural, resultado de la convergencia de prácticas, teorías y saberes que se materializan en la generación del espacio que se inscribe en un sistema simbólico y discursivo, que define los procesos escolares y las actividades de los sujetos que participan en él.

La escuela configura sujetos, los actores en los espacios educativos responden a representaciones construidas históricamente, de lo que se ha establecido que es un estudiante y un maestro. Al ingresar en el espacio escolar se aplican un conjunto de dispositivos y técnicas que sirven para dar forma a los sujetos. El niño y el adulto son separados de esa condición y delimitados por nuevas categorías que describen su rol en el espacio escolar, así los niños devienen en estudiantes y los adultos en maestros, en el caso de los segundos incluso es posible sostener que ellos son, junto con las normativas estatales, los creadores de parte de los mecanismos y dispositivos que se aplican a los sujetos en el trayecto de las generaciones, los maestros no solo son sujetos de la cultura escolar, sino que la producen.

Respecto al currículum, ese elemento material donde se evidencia la estructura de los conocimientos y valores que permean la enseñanza de las disciplinas formativas, adquiere forma gracias a una coalición de prácticas y discursos de todos los actores relacionados con la cultura educativa (tanto de manera interna como externa), la sociedad imprime en la enseñanza el carácter del tipo de sujetos que necesita, de acuerdo con la lógica y los intereses comunes. Cuesta en Escolano (2008, 142), menciona que “La historia del currículum y de las disciplinas permite, precisamente, reconstruir la arqueología de las materias del programa escolar y los modos de su aplicación en la práctica educativa”.

La escuela es un espacio donde se producen formas de mediación que también son construcciones históricas, la mediación abarca lo material en el espacio escolar, los dispositivos diseñados para crear disposiciones corporales y los recursos creados o adaptados por los actores del espacio escolar, sin embargo, el libro constituye el elemento de mediación por excelencia

el texto escolar es uno de los mejores sintetizadores de la cultura de la escuela, toda vez que constituye una fuente para la historia del currículum y de las disciplinas, para el estudio del imaginario social de cada época y para el conocimiento de los métodos al uso (Escolano 2008, 142).

Cabe mencionar entonces, que los elementos de la cultura escolar son compatibles con el registro etnográfico al punto que es posible analizar a través de los elementos tanto las variaciones en los modos de educar y los métodos de transmisión y apropiación de la cultura escolar como las diversas formas discursivas con las que se construye a sus actores.

Por último, no debe dejarse de lado el hecho de que la cultura escolar se enmarca en los dispositivos que un control externo establece como parte de su funcionamiento. La estructura del tiempo escolar también forma parte de una construcción histórica de la escuela y sus procesos. Los tiempos, su división y duración, son establecidos y aprendidos desde la infancia, generando una ruptura con el tiempo de la vida al que los seres humanos estamos acostumbrados antes de insertarnos en la escuela. En el mismo sentido, la división de los tiempos y el establecimiento de duraciones específicas, responden a una serie de patrones culturales bien creados por la escuela o interiorizados y adaptados para su divulgación.

Capítulo 2. Relación estado–sociedad

La dicotomía entre estado y sociedad como dos esferas opuestas, resulta insuficiente para comprender la compleja dinámica de las relaciones políticas en que estos actores se ven inmersos. A través del uso del concepto *redes políticas*, la investigadora Soledad Valdivia propone superar las miradas tradicionales sobre la institucionalización como estrategia de movilización de recursos y/o como paso orgánico del movimiento social a partido político.

La institucionalización debe ser comprendida como el resultado de un proceso dinámico y multidimensional, que puede significar el desplazamiento de la acción de los movimientos sociales hacia una mayor participación en el estado; la posibilidad de llegar a acuerdos respecto a la distribución de recursos públicos, la creación de política pública y la capacidad de negociación y participación política en procesos electorales.

Una de las principales limitaciones que presenta el análisis de la relación estado–sociedad, es la búsqueda de la materialización de los tipos ideales descritos por Kitschelt, quien de una red de prácticas relacionadas con la movilización política y la intermediación de intereses, logra

identificar dimensiones subyacentes de variación en la movilización política que nos permitirán construir tipos ideales analíticos diferenciados de movimientos, grupos de interés y partidos, para así poder ejemplificar opciones estratégicas en la persecución colectiva de intereses (Kitschelt 1999, 9).

La búsqueda del cumplimiento de estos tipos ideales ha determinado que las organizaciones sociales solo pueden mantener relaciones unidireccionales con el estado, como corporativismo u oposición. Se plantea entonces como necesaria la superación de estos paradigmas de análisis, para así complejizar el proceso de institucionalización, que comprende diferentes dimensiones de lo político y resulta ser altamente dinámico.

No obstante, la institucionalización puede ser considerada como un mecanismo estratégico, empleado por el estado para contener escenarios conflictivos que pueden representar un riesgo político; así como también puede ser un mecanismo empleado por los movimientos sociales o sus líderes, que, considerando su peso en la arena política, consiguen imponer algunas demandas al gobierno. Todo depende de cómo se vayan insertando los distintos actores y de la comprensión del juego político que implica la institucionalización.

De cualquier forma, también es necesario tener en cuenta que las esferas donde se produce la interacción entre sociedad y estado no son fijas ni completamente delimitadas, Valdivia habla de límites porosos y borrosos, por esa razón, más que centrar la atención en los límites y las actividades propias de cada esfera, la institucionalización de los movimientos sociales debe ser entendida como una transformación constante de su relación con el estado.

La cooptación es una forma de institucionalización, esta puede ser entendida como un conjunto de prácticas promovidas por el estado, y también como una estrategia adoptada por movimientos y/o partidos para el posicionamiento de agendas políticas. Cabe aclarar que no todo proceso de institucionalización implica cooptación, sin embargo, en ciertas condiciones si puede promoverla y facilitarla, el grado de apertura democrática del estado juega un papel fundamental, ya que de ello depende que a nivel de la sociedad civil se conformen organizaciones que participen activamente para la generación de propuestas y también en la discusión para la construcción de política pública.

Como parte de un proyecto político democrático el estado puede crear una serie de organismos con el fin de promover, facilitar y reglamentar la conformación de organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, en la razón del estado, la distinción entre organización social y partido y/o movimiento político se mantiene, entonces se elaboran formas de control a través de un marco legal y requisitos para la conformación de una u otra.

En el caso de Ecuador, existe el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, que es un ente encargado de establecer la estructura interna, recopilar y mantener disponible información sobre todas las organizaciones registradas, mientras que sus miembros pueden beneficiarse de capacitaciones gratuitas ofertadas por el estado. Por otro lado, para la participación propiamente política, se ha constituido el Registro de Organizaciones Políticas, gestionado por el Consejo Nacional Electoral; quienes buscan acceder a ser parte de este registro, cumplen una serie de requisitos distintos, así mismo se les impone una forma de estructura interna y planes de gestión de recursos (a los que pueden acceder como parte de ciertos procesos en los que les son destinados). Así es como las formas de articulación de la sociedad civil, aunque no siempre sean cooptadas, siempre son reguladas de alguna forma y de ello depende su capacidad y posibilidad de interlocución.

La construcción de mecanismos para registro de organizaciones, el establecimiento de montos para fondos concursables, la creación de veedurías ciudadanas, la creación de concejos de participación entre otros, son formas de institucionalización, lo que revela también que existen diferentes grados de institucionalización y que no todos implican las mismas formas de relación con el estado, y tampoco las mismas responsabilidades jurídicas y posibilidades de incidencia social y política.

El acceso de las organizaciones a las diferentes instancias de participación dependerá también del grado de organización interna que posean, es una forma de promoción de una burocratización que en alguna medida facilita la cooptación. Al tener clara la estructura interna se tornan más evidentes las disputas y las fisuras que puede tener un movimiento, situación que puede ser aprovechada por el estado para sujetar a través de la cooptación de las cúpulas, el accionar del movimiento completo.

Finalmente, la institucionalización, también sirve para otorgar a determinados grupos la representación de ciertos sectores en calidad de monopolio, esto previo a arreglos corporativistas de los cuales muchas veces ni los movimientos ni el estado quieren salir, ya que representan formas de negociación que, aunque facilitan ciertos acuerdos, también pueden ser empleadas como mecanismos de cooptación.

Entendemos por autonomía la capacidad de decisión y una voluntad propia de acción. El ejercicio de la autonomía está determinado por la forma en la que un movimiento gestiona sus recursos, mientras más eficientes y abundantes sean los recursos, se depende menos de factores externos como el estado o el mercado. Los recursos no corresponden únicamente a temas económicos, sino humanos, es posible determinar, con base en procesos históricos, que una capacidad de movilización significativa puede establecer a un movimiento como un interlocutor directo del estado, capaz de imponer condiciones y consolidar un proyecto político propio como parte de los proyectos gubernamentales.

También los proyectos políticos que definen el accionar de los movimientos, determinan los grados de autonomía, por ejemplo, si desde un gobierno se plantea una política favorable a la creación y promoción de los movimientos políticos y sociales, esto promueve la apertura democrática y la autonomía relativa de los movimientos.

2.1. La Unión Nacional de Educadores, una reseña histórica de su repertorio de acción política en relación con el estado

La Unión Nacional de Educadores aparece por primera vez hacia 1944, cuando después del Congreso Nacional de Unificación del Magisterio se resuelve su creación, la organización alcanzó su personería jurídica en 1950. Partiendo de un análisis del estado y la participación política, el autor, Carlos Posso (2014, 58), escribió una tesis que recoge la evolución de la relación entre el gobierno y la UNE estableciendo tres ciclos para comprender la relación entre el estado y el magisterio: “Revolución Liberal, ciclo desarrollista y ciclo neoliberal”.

Según el autor, durante el primer ciclo, el magisterio aparece ligado al proceso de construcción del estado nación. Los docentes de las escuelas normalistas, entonces recientemente creadas, vieron vinculado su trabajo, por un lado, al proceso de construcción del sistema laico de

educación pública y por otro, se volvieron promotores del estado liberal. Ante la búsqueda de un estado secularizado, los docentes se convirtieron en los “sacerdotes” de la Revolución Liberal (1895–1912), y promovieron valores relacionados a la patria y la nación, discursos orientados hacia la producción de un nuevo sujeto con una nueva subjetividad.

Cuando la Revolución Liberal se debilitó, la tarea de contener, consolidar y expandir la educación laica como la insignia de un estado secularizado, recayó completamente sobre los docentes, esta participación del magisterio en la construcción del nuevo estado le dio forma a su posterior participación en la vida educativa del país, no solo a través de la definición de los contenidos curriculares, sino a través de la ocupación de cargos de administración educativa.

Esta relación definida que tuvo la educación respecto al estado, durante la Revolución Liberal, se fue modificando en atención a los distintos proyectos políticos que lograron acceder a la esfera estatal, también los procesos sociales fueron redefiniendo dicha relación. Posso (2014, 61) así lo menciona “El período comprendido entre la década del 50 y la década del 80, (...) se asocia a un proyecto de modernización del Estado y la sociedad; y (...) la década del 90, -es un- momento de ascenso de políticas que promoverán la constricción del Estado.”

El siguiente ciclo definido por Posso comprende los años finales de la década de 1950 hasta el retorno a la democracia en 1979, con la UNE ya constituida, el autor señala que, a pesar de la homogeneidad de proyectos políticos, existe una noción común sobre la educación como una condición para el desarrollo. “Desarrollo pensado en términos de modernización del Estado y de las relaciones sociales y económicas” (Posso 2014, 61). Una de las políticas más claras encaminadas al anhelo desarrollista, fue aquella que buscaba ampliar a diversos sectores sociales el acceso a educación, el ciclo estaría marcado por esta propuesta educativa.

La reforma por el acceso logró consolidarse a través de los diferentes mandatos, aunque con diferentes tendencias, incluso las políticas educativas lograron una ampliación al crearse en 1988 la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. No obstante, la constancia en los esfuerzos puestos en la educación se debe tener en cuenta que la relación del estado con la educación no es lo mismo que la relación del estado con el magisterio, esta es, sobre todo, aunque no únicamente, una relación con trabajadores del sector público, una relación que se desenvuelve no solo en el

plano educativo como profesionales, sino que se desplaza hacia el plano de la organización social.

este período (...) además de delatar un tipo particular de relación Estado/educación, tejió un proceso dual respecto a la relación magisterio/Estado. Por un lado, al definirse como una reforma altamente centralizada, terminará soldando los espacios de poder tanto del gremio docente como de la burocracia del ministerio de educación, muestra de ello fue la ley de carrera docente y escalafón del magisterio nacional, de principio de los noventa (Posso 2014, 62).

Uno de los logros más importantes conseguidos durante la década de 1990, fue la creación de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEMN) y la expedición del reglamento un año más tarde, una ley que establece un orden para los docentes tomando como criterios: su titulación, el tiempo de servicio y mejoramiento docente o administrativo, con base en los que se determinan las funciones, las promociones y el monto de remuneraciones para las y los maestros. La importancia de dicha ley está en que hace evidente ciertos dominios de representación e incidencia logrados por el magisterio.

Si bien la UNE evidenciaba logros como la LCDEMN, no sucedía lo mismo en cuanto a la discusión del modelo de educación y el sentido de la educación pública. “Circunstancia que, entre otros factores, acompañará el cambio de prioridades del gremio: de la deliberación respecto a la arquitectura y fines de la enseñanza pública hacia las demandas estrictamente gremiales, básicamente de tipo salarial” (Posso 2014, 62). Durante el período desarrollista, este aparente distanciamiento del magisterio de las demandas propiamente relacionadas con la enseñanza fue aprovechada, para que otros actores, las organizaciones no gubernamentales, empezaran a apropiarse del debate.

El ciclo neoliberal, que tiene lugar entre los años 80 y 90, estuvo marcado por un recorte sistemático del presupuesto para educación. El estado pasó por un reajuste en tema de prioridades “de la reforma por el acceso a la reforma por la calidad de la educación” (Posso 2014, 63). La reforma por la calidad planteo la necesidad de la capacitación docente como uno de los ejes para mejorar la calidad de la educación, pero dada la caída del presupuesto, el debate de la UNE se centró en la precarización salarial, alejándose cada vez más de los debates sobre el modelo educativo, las reformas al sistema de educación y la gestión de la educación.

Es posible afirmar, con base en los tres ciclos distinguidos por Posso, que la relación del estado con el magisterio, se articula en torno a al menos dos elementos, por un lado, las demandas propias del magisterio que como vemos van cambiando de horizonte, distanciándose de la construcción y gestión de los proyectos educativos nacionales hacia las demandas salariales, y por otro lado, los requerimientos que el estado realizan y establecen, igual que las demandas magisteriales, en función de los distintos proyectos políticos y procesos sociales.

La década de 1990 tuvo cambios vertiginosos para el país, un proceso de liberalización comercial, desregulación financiera, un conflicto bélico con Perú en 1995, ingreso a la Organización Mundial del Comercio, el fenómeno de El Niño en 1997, la caída del precio del petróleo 1998 y la crisis bancaria de 1999. Mientras tanto la UNE, en la misma década y gracias a la afiliación obligatoria y una legitimidad fundamentada en la consecución de una serie de demandas del magisterio ante el estado, se consolidaba como el sindicato más poderoso del país. “El crisol del poder corporativo de la UNE aconteció a partir de la década de los 90s cuando era por descontado el sindicato más numeroso del país y su capacidad movilizadora un factor crítico para la estabilidad política” (García 2017, 82).

Para Rosa García, los años 90 fueron importantes para la UNE, no solo por su poder corporativo, sino porque “a la par, fueron los años en los que consolidó su influencia en el sistema político, al integrarse en la estructura de un partido creado a finales de los 70 que se autodefinía como marxista-leninista, el MPD” (García 2017, 82). Con esto el sindicato del magisterio no solo logra conseguir cargos de elección pública, sino además nombramientos al interior del gobierno⁴.

Históricamente los mecanismos usados por la UNE han sido la movilización y el paro, este segundo fue siempre exitoso para la consecución de demandas puntuales, sin embargo, no fueron esos los únicos fines con que se planificaba huelgas y movilizaciones, ya que al ser tan masivas y contundentes en términos de acción, la relación con el MPD permitió modificar y ampliar los *repertorios de acción*.

⁴ La misma autora explica que la cristalización de todo este poder logrado por la UNE llega a su punto máximo cuando en el año 2003 en la presidencia de Lucio Gutiérrez, la UNE a través del MDP logra posicionar a Edgar Isch como ministro y también logran un asesor presidencial, así el sindicato alcanzó un status de actor político importante (García 2017, 82).

Las movilizaciones fueron convertidas en plataformas discursivas y políticas donde se promovían las tesis del movimiento y a sus figuras más representativas que en ocasiones simpatizaban con ambos movimientos, y también para este fin los paros resultaron de mucha utilidad. Esto se debe a la capacidad de movilización de la UNE, se estima que para los 2000, la UNE concentraba a 95.000 de un total de 12.000 maestros, un número que sostenía las acciones del sindicato. En cuanto a la ampliación de los repertorios de acción, queda evidenciada en la ya mencionada posibilidad de ocupar cargos de elección popular.

En la tesis doctoral de Milton Luna, se explica cómo la implementación del paro y las movilizaciones, fueron las principales formas de acción de la UNE, sus reclamos siempre estuvieron ligados a temas de mejoramiento de la calidad de vida y ejercicio de la profesión docente, y para todos estos requerimientos, las movilizaciones a través de los años habían resultado altamente efectivas, así lo muestran los cuadros elaborados por Luna, donde explica que:

En el periodo del 1980-2003 hubo 22 paros docentes de diferente duración e intensidad política. Llama la atención que, en 18 años, desde 1980 a 1998 se desarrollaron 11 paralizaciones y que, en el periodo de la crisis económica y social más profunda del siglo XX se multiplicaron las paralizaciones. En efecto, desde 1999 a 2003, en 4 años, hubo 11 paros. En todos los paros realizados, pero de manera particular en el periodo 1999-2003, apareció el tema salarial como el eje central de la reivindicación unionista (Luna 2014, 199).

La forma de movilizarse es “un saber hacer organizacional que los actores aprenden tanto de sus luchas anteriores como de sus culturas” (Abers, Serafín y Tatagiba 2014, 330). Es posible afirmar que la UNE como organización social fue con el tiempo perfeccionando los mecanismos de acción, optimizando el tiempo de paralización que les tomaba lograr el diálogo o la aceptación de sus demandas. En referencia a una tabla presentada en el trabajo de Luna (Luna 2014, 198), mientras entre 1983 y 1985, los paros alcanzaban a tener una duración de entre 2 y 3 meses, desde 2002 los paros rara vez superan una semana.

En el artículo *Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del s. XXI (1999)*, Herbert Kitschelt realiza un análisis a cerca de la elección de campos de acción, opciones de movilización y delimitación de objetivos,

realizadas por actores sociales en las democracias postindustriales, con el fin de mostrar la coexistencia de diversas formas de intermediar intereses y movilizar demandas empleadas por las organizaciones sociales.

La pérdida de confianza en las instituciones democráticas es característica de las democracias postindustriales, la sensación de pérdida del vínculo de los representantes políticos y las bases sociales propician un escenario en el que diferentes formas de organización social son vistas como mecanismos con mayor legitimidad para la movilización y consecución de objetivos y demandas sociales, determinadas en diálogo de diversos actores orientados hacia causas similares o iguales.

Los modos en que los distintos actores definen y movilizan intereses, se han diversificado, al punto de que no es posible establecer una correlación entre una forma de organización y una determinada vía de participación y movilización. Tal como menciona Kitschelt, los tipos ideales de organizaciones y formas de participación son útiles para el análisis, pero todas las formas de organización evidenciarían momentos de su trayectoria en la que sus formas de participación se transforman, se superponen, se amalgaman y producen hibridaciones en la forma de relacionarse con el estado.

El autor establece tres tipos ideales de modos de participación política e intermediación de intereses: 1. Los movimientos sociales, 2 los grupos de interés y 3. Los partidos políticos; cada uno con formas específicas de hacer política, a cada uno correspondería una forma de consecución de fines que operan en dos dimensiones, la institucional y la funcional.

Los partidos políticos, por ejemplo, compiten a través de candidaturas para acceder a cargos representativos, situando su estrategia en el campo institucional, por otro lado, los grupos de interés se mantienen fuera de las opciones electorales y posicionan sus demandas por vías alternativas del campo deliberativo, también dentro de lo institucional. Finalmente, los movimientos sociales, que articulan sus demandas de formas que no solo les colocan fuera del espacio institucional, sino en su contra, es decir, que establecen una relación de oposición frente a los canales institucionales de promoción de demandas sociales.

Los movimientos sociales llegan a emplear prácticas que pueden considerarse incluso subversivas, ya que más que interés por la mediación promueven una forma de confrontación pública y explícita. Los grupos de interés tienen predisposición a negociar con adversarios políticos, estableciendo formas de vigilancia de los procesos de negociación. Y la forma de intermediación de los partidos políticos se hace explícita en procesos como la competencia electoral, hasta los procesos de negociación que son habitualmente realizados por las élites de los partidos.

En relación con lo establecido por Kitschelt, la UNE no puede ser considerada específicamente como un movimiento social ya que esto implicaría restringir las posibilidades de análisis, sin embargo,

(...) las organizaciones colectivas tienen distintos perfiles de prácticas políticas (una generalización de la idea de repertorios de acción de Tilly, 1978), que en un momento dado nos permiten asociarles más con uno de los tres tipos ideales (movimientos sociales, grupos de interés, partidos) (Kitschelt 1999, 10).

En el caso de la UNE se advierten al menos dos momentos de definición de la organización: el primero en el que en la práctica se acerca más a la lógica de un movimiento social, con paralizaciones, movilizaciones y demandas específicas gremiales. Y un segundo momento, cuando se establece de manera visible una relación con el MPD, cuando las prácticas políticas implementadas se diversifican, es decir, no se omiten los paros y movilizaciones, sino que se incorpora una lógica de partido, buscando participación en el juego electoral a través de militantes que también estaban afiliados.

Durante el proceso de entrevistas se evidenció una fuerte resistencia por parte de afiliados y exdirigentes de la UNE al momento de señalar un vínculo con el MPD, el argumento era que dicha relación había sido utilizada como parte de un ataque a la legitimidad de las luchas del magisterio y también se habría logrado poner en contra a la opinión pública señalando una politización ciega de las y los docentes, indicando que la UNE era lo mismo que el MPD.

Con frecuencia se dice que el MPD es el brazo político de la UNE y eso no es así, lo que pasaba es que éramos dos organizaciones afines, que compartíamos ideales. Sí, había profesores que eran

afiliados y también terminaban siendo militantes del MPD, pero cuando iban, por ejemplo, a participar para un cargo público, renunciaban a la docencia. Entonces no, no está bien asociar la UNE al MPD, son organizaciones con carácter distinto y además nunca incidieron la una en la otra (entrevista a Alicia, maestra de básica, Quito, 12 de diciembre de 2021).

A pesar de ello, incluso si la cercanía entre ambos movimientos estaba limitada a compartir afiliados y militantes, lo representativo de las movilizaciones del magisterio, determinan que aquella afinidad podía traducirse en un apoyo concreto y masivo a determinadas demandas, por lo que la relación UNE – MPD, leída como afinidad o como vínculo político debe comprenderse como nuevas posibilidades de acción política para ambos movimientos.

los movimientos siguen diferentes repertorios no excluyentes: desde repertorios de protesta y acción directa hasta repertorios de política de proximidad (contactos personales entre Estado y sociedad, generalmente denominados como lobby), pasando por la participación institucionalizada (en canales de diálogo oficialmente sancionados, como consejos, comités o conferencias, usualmente establecidos en la ley e incluso en las constituciones) (Zaremborg 2019, 149).

Se ha establecido el año 2003 como un nuevo punto referente ya que después de una serie de victorias basadas en la paralización de actividades y la movilización del magisterio⁵, es justamente durante los meses noviembre y diciembre de dicho año, que la UNE registra una derrota que conllevó incluso retrocesos en cuestiones anteriormente convenidas con el estado. En noviembre, el gobierno de Lucio Gutiérrez incumplió con un acuerdo previo respecto al alza salarial, lo que movilizaría nuevamente al magisterio, pero esta vez sin lograr éxito y con el reproche de la sociedad civil, que había consolidado en el imaginario, a una UNE ambiciosa, con

⁵ “En 1999 se pidió el pago de sueldos atrasados y que se cumpliera con un aumento salarial a cuatro salarios mínimos vitales. Se consiguió el pago de sueldos atrasados y el aumento del salario mínimo vital. En el 2000 se pidió el incremento de salario básico de 45 a 100 dólares. Se consiguió el incremento de 30 USD al salario y una elevación del subsidio familiar del 3 al 5% y un bono de 100 USD cada año. En junio del 2003, como se ha señalado, se llevó a cabo el acuerdo más notable: incremento en 20 dólares al sueldo básico (10 a partir de octubre del 2003 y los otros 10 a partir de enero del 2004). A esto se sumaban un bono mensual extraordinario de 10 dólares a pagarse por única vez en los meses de julio, agosto y septiembre del 2003. Además, se lograron 12 millones de USD para reclasificación de personal, 2 millones para incentivos por excelencia académica, 3.400.000 USD para desarrollo profesional, 2 millones para vivienda docente, y 10 millones para capacitación. En otros ámbitos, en el 2000 arrancó el compromiso del gobierno para la no privatización de la educación y en el 2002 la derogatoria del acuerdo ministerial 578 que transfería competencias de la educación a los municipios del país” (Luna 2014, 200-201).

intereses centrados únicamente en reformas salariales y no en el mejoramiento de la educación y sus condiciones.

desde el punto de vista de los intermediarios, no existe una modalidad de intermediación política que sea capaz de garantizar, a priori, la efectividad o eficiencia de sus resultados (...) lo que hace a la intermediación política efectiva o no depende de un set de factores contingentes (legislación electoral, perfil de los partidos políticos existentes, circunstancias políticas) (Zaremborg 2019, 13).

El fracaso de 2003 puede ser atribuido a varios factores, para empezar, las actividades de movilización del magisterio se produjeron entre los meses de noviembre y diciembre cercanos a las vacaciones, por lo que no tuvieron la incidencia que solían tener en otros meses y en ocasiones con el apoyo de otros movimientos como la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador. Por otra parte, a pesar de que el ascenso de Gutiérrez a la presidencia fue gracias a una coalición de varios movimientos de izquierda, entre ellos el MPD, a los pocos meses de iniciado su mandato, hubo un cambio de prioridades en el gobierno que se inclinó hacia la derecha, lo que produjo una ruptura de la alianza inicial, este conflicto se agudizó hasta que en 2005 tuvo lugar la Rebelión de los Forajidos que concluyó con la caída de Gutiérrez y el ascenso de Alfredo Palacio, su vicepresidente.

2.2. La reforma educativa, pauta para una nueva relación estado-magisterio

A partir del año 2006 la vida política ecuatoriana sería objeto de una serie de transformaciones en las que la educación fue un eje central. Tras la victoria de Rafael Correa y su posterior posesión en 2007, el mejoramiento de la calidad de la educación fue asumida como uno de los objetivos fundamentales del estado ecuatoriano, así todos los cambios que se realizaron en la nueva constitución se articularon con el proyecto de reforma educativa.

El proceso de reformas educativas estructurales comenzó en 2006⁶, ello inició un ciclo de transformaciones que trazaron ejes de acción con el fin de elevar la calidad educativa en el país.

⁶ En 2006, durante el gobierno de Alfredo Palacio, se decretó vía consulta popular que, con el fin de dar continuidad a los proyectos de reforma educativa, el Plan Decenal y las ocho políticas que contenía, serían consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público, por lo que este plan constituye un antecedente importante para las subsecuentes modificaciones en política educativa en el Ecuador.

Como parte de este proyecto de reforma se cuentan: los Planes Decenales de Educación 2006 - 2015 y 2016-2025⁷, la implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas⁸ (2008), la aprobación de la Ley de Educación Intercultural Bilingüe (2011), la Ley de creación de las universidades: Yachay, Íkiam, Universidad Nacional de Educación y la Universidad de las Artes⁹, y la firma del Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-ME-2015-00099-A, que reguló la jornada laboral docente a partir del 18 de mayo del 2015.

Si bien una reforma educativa promovida por el estado podría contemplarse como un esfuerzo por gestionar la calidad educativa; la evolución de la relación estado – magisterio, muestra que, para el caso, la Reforma Educativa implicó entre otros hechos, una modificación sustancial en la capacidad política del magisterio.

Para comprender el alcance de dicha modificación, es necesario leer la reforma en el marco discursivo de la calidad de la educación, que, como todo discurso globalizado, propone un programa de acción adecuado para condiciones ideales de aplicación y que podría sostener de forma paralela a la Reforma Educativa, un proyecto político de desarticulación sindical, por lo que se retoman los puntos de la reforma dirigidos al magisterio:

1. En la circular 082 del Ministerio de Educación de agosto de 2009, se dispone la prohibición de descuentos por concepto de aportes a la UNE.
2. Se establecen las evaluaciones de ingreso y promoción docente como obligatorias, y cuyo incumplimiento o rendimiento insuficiente, significaba despido.

⁷ El Plan Decenal de Educación 2006-2015 es un instrumento estratégico diseñado con el propósito de mantener, durante un período de diez años, un conjunto de estrategias pedagógicas y administrativas para guiar institucionalmente los procesos de modernización del Sistema Educativo, transformarlo o reforzarlo con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MINEDUC, Estándares de Calidad Educativa 2012)

⁸ Este proyecto incluye la evaluación de cuatro elementos del sistema educativo: la gestión del Ministerio y sus dependencias, el desempeño de los docentes, el desempeño de los estudiantes y el currículo nacional. Sus objetivos fundamentales son el monitoreo de la calidad de la educación que brinda el sistema educativo ecuatoriano y la definición de políticas que permitan mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje (MINEDUC, Estándares de Calidad Educativa 2012)

⁹ El discurso bajo el cual se creó la Ley de creación de las cuatro universidades fue el desarrollo y el cambio de matriz productiva en Ecuador.

3. En 2010, se creó la Red de Maestros por la Revolución Educativa como una organización alternativa afín al gobierno.

4. En 2015 se establece la regulación y control de la jornada docente, instituyendo una serie de mecanismos que garanticen 8 horas de trabajo diarias imponiendo el rol de servidor público a los docentes.

Los cuatro puntos mencionados constituyen hitos para la modificación de la relación estado-magisterio ya que intervienen directamente en la capacidad política del segundo. Así, se deja al magisterio sin su principal fuente de financiamiento, limitando a la vez la autonomía garantizada por la capacidad de autogestión. Por otro lado, el carácter del proceso de evaluación docente y su implementación establecieron una relación jerárquica y autoritaria, en la que el estado determinó todas las reglas. Respecto al decreto de creación de una organización de maestros paralela a la UNE, es una acción que directamente divide al gremio y busca poner en cuestión la legitimidad del sindicato¹⁰.

Finalmente, el ajuste de la jornada laboral a 8 horas diarias, de acuerdo a la normativa de trabajo de todo servidor público, impuso un trabajo burocrático junto a la labor pedagógica; elaboración de planificaciones macrocurriculares y microcurriculares, proyectos, reuniones, nivelaciones, capacitaciones, evaluaciones, adaptaciones curriculares, entre otras, fueron actividades que se implementaron bajo la consigna del mejoramiento de la calidad educativa, dejando de lado que muchas de estas sí se realizaban en consonancia con lógicas que se habían construido en las necesidades del trabajo docente.

Las reformas introducidas estimaban un tiempo para la realización de las actividades, tiempo definido como incompatible con la vida escolar, sobre todo por el hecho de que la elaboración de todos estos documentos eran competencias por adquirir. En una entrevista, una maestra que llevaba 20 años en el magisterio comentó que:

¹⁰ La deslegitimación del sindicato de docentes fue una búsqueda constante, se emplearon para ello diversos mecanismos y un discurso con el que se fue generando un ideal del nuevo docente, comprometido con la reforma educativa y completamente despolitizado, objetivo declarado por Rafael Correa en una entrevista: “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” (Revista Vistazo, 2009 en Posso 2014).

Nos tocó contratar internet, muchos no teníamos nada de eso, ni computadoras, en las capacitaciones que hacía el gobierno no alcanzábamos, muchas veces fue la gestión de la UNE la que hacía que podamos adquirir los conocimientos que necesitábamos. No eran cosas nuevas, pero todos los formatos, el uso mismo de una computadora era nuevo para nosotras, hasta créditos se hacían para comprar computadoras porque también pasaba que nos venían a capacitar, pero en la institución donde yo trabajaba no había internet y entonces, nos capacitaban con diapositivas, pero no lográbamos hacer mucho en la casa ya solas, a mí me ayudaba mi hija que sabía más, a veces hasta venían mis compañeritas a que ella les explique. Luego estaban también las que no mismo aprendían. Ahí ya era hasta una afectación económica porque pagaban en los cybers para que les den pasando a la computadora las planificaciones y por eso cobraban caro (entrevista a Alicia, maestra de básica, Quito, 12 de diciembre de 2021).

Estos choques que las y los docentes debieron enfrentar solo se entienden en un proceso jerarquizado y con poca participación de las bases sociales. Situación que explica la resistencia que durante todo el proceso hubo por parte del magisterio pero que no fue comprendida ni discutida, solo combatida. Una de las dificultades frecuentes que enfrentan los docentes respecto a la opinión pública, es la idea errónea de que el trabajo de un maestro termina cuando este sale de la institución.

No he encontrado ningún análisis en Ecuador donde se evidencie que la permanencia de las y los docentes, durante 8 horas en la institución educativa se relacione de algún modo con la calidad de la educación o de la enseñanza, más cuando no disponen de los implementos necesarios para hacer de ese tiempo de trabajo algo productivo, lo que sí queda en evidencia es la forma en que esta decisión modificó las formas de organización no solo de la vida de los docentes sino sus dinámicas familiares.

Yo salía de la escuela, llegaba a la casa, cocinaba para mí y para mi hija y luego me ponía a preparar las clases, a veces tocaba hacer material y eso. Me iba a dormir temprano, a eso de las 9 ya estaba acostada porque me levantaba a las 3 a calificar, sentía que estaba más despierta y menos cansada a esa hora así que mi día empezaba a las 3 aunque entraba a la escuela a las 7. Ya luego, cuando nos tocó quedarnos hasta las 3 de la tarde en la escuela, para mí no era tanta preocupación porque mi hija ya cocinaba sola el almuerzo, pero me acuerdo de que había compañeras con niños de 6 – 7 años, ellas decían que les dejaban los platos listos para que calienten o les dejaban frutas para que coman hasta que lleguen a hacer el almuerzo o calentar la

comida. Yo creo que eso fue lo peor porque parecía que no pensaban que los profesores tenemos familia, los hijos de los docentes tenían que crecer solos, es una ironía (entrevista a Alicia, maestra de básica, Quito, 12 de diciembre de 2021).

2.3. Las redes políticas y la consolidación de la relación de oposición

Las reformas educativas implementadas desde el gobierno de Rafael Correa se enmarcaron en un despunte de los precios del petróleo, que benefició el incremento del presupuesto para educación. Además, por primera vez se planteó una evaluación completa del sistema educativo, anteriormente existían evaluaciones que eran aplicadas a las y los estudiantes, mientras la evaluación del magisterio era una propuesta completamente nueva.

Según Valdivia (2016) “La relación entre el estado y los movimientos sociales se define más en torno a ‘asuntos específicos’ en la articulación de “redes políticas” (Valdivia 2016, 34). Es así como en un punto de todo el proceso de reforma, la discusión se centró en el proceso de evaluación del magisterio. Varias versiones se ciernen desde los maestros sobre los propósitos de la evaluación docente, para la Unión Nacional de Educadores, fue sobre todo un proceso de persecución que tuvo como trasfondo real la desarticulación política del magisterio.

En una entrevista realizada en 2017 a Rosana Palacios, entonces presidenta de la Unión Nacional de Educadores, ella señala que el gobierno de Correa estableció “una política de desintegración de las organizaciones sociales como estrategia de concentración de poder” (Palacios, 2017). Las prácticas instauradas como parte de dicha política habrían buscado debilitar la imagen pública de los sindicatos, entre ellos el magisterio, y en la implementación de este plan, se habría utilizado mecanismos como “campañas persecutorias” (Palacios, 2017) a través de medios de comunicación.

Con la justificación de instaurar un modelo democrático participativo, acorde con las demandas de los movimientos sociales, el proyecto de la Revolución Ciudadana en Ecuador ha creado una compleja maquinaria normativo-institucional, la cual, paradójicamente, buscaría cosificar los principales escenarios de acción de la sociedad civil en la esfera pública. Este proceso se ha caracterizado por la normativización y la burocratización de los espacios de participación y control social; el diseño de estrategias estatales de confrontación hacia los movimientos sociales,

y el control disciplinario de los escenarios de opinión, generados desde los medios de comunicación y las universidades (Ortiz 2014, 583).

Al respecto de la relación entre la sociedad civil y el gobierno de la Revolución Ciudadana, es posible señalar que el proceso mediante el que el gobierno buscó normar los espacios de la sociedad civil encontraba justificación en discursos sobre la gobernabilidad que indicaban la necesidad de fomentar la participación en y para la democracia.

Andrés Ortiz explica en su trabajo *Sociedad Civil y Revolución Ciudadana en Ecuador (2014)* que el gobierno de Correa extendió una priorización sobre la figura de la ciudadanía sobre la de organización social, esta noción de ciudadanía implica que el ciudadano tiene el derecho de delegar en un líder la intervención de este en el mundo de la vida (Ortiz, 2014).

Es en este marco discursivo sobre el ciudadano que se establecen las normativas en cuanto a la participación; entonces, en tanto que formuladas por ciudadanos: a. “las demandas históricas de los grandes movimientos sociales habían sido ya procesadas por el gobierno y estas debían adaptar su repertorio para encomendarlo al proyecto político de la Revolución Ciudadana” (Ortiz 2014, 592). b. Al haber dejado atrás la llamada “larga y triste noche neoliberal” los movimientos sociales deberían abandonar sus antiguos mecanismos de participación que corresponden a ese pasado superado. c. El nuevo sujeto legítimo de participación es la ciudadanía, no las organizaciones sociales donde existen figuras que provienen también de las prácticas políticas del pasado. d. El control social antes ejercido por la sociedad civil debe ser coordinado por el líder de los ciudadanos mediante organismos de control creados específicamente para este trabajo. e. Debe evidenciarse un contraste entre los escenarios de participación pasados y presentes, y f. normar el ejercicio de participación ciudadana facilitara a participación de la sociedad civil (Ortiz, 2014).

Todos estos elementos sostienen las interacciones que el gobierno tuvo con el magisterio en tanto que organización social, de ahí que a pesar de tener discrepancias constantes con las dirigencias, se tomaran decisiones como alzas salariales o partidas para nombramientos definitivos, una de las formas de desestructurar los movimientos era dando a las bases un trato de ciudadanos, mientras que se acusaba a los dirigentes de manipular y de emplear mecanismos innecesarios ante un régimen de gobierno que se apreciaba sustancialmente distinto a los pasados.

En la práctica, el estado ecuatoriano buscó justificar la necesidad de la evaluación docente como parte de un proceso de revalorización profesional; en torno al proyecto de evaluación se estableció todo un aparato normativo y legal para presionar que se lleve a cabo. A la par se planteó la necesidad de formar docentes más conectados con la complejidad de la composición social del país, por lo que se dio paso a la creación de la Ley Orgánica Intercultural Bilingüe que planteó un sistema de educación que integre las diversidades de los pueblos y nacionalidades.

La creación de la Universidad Nacional de Educación también forma parte de estas apuestas por el fortalecimiento del magisterio mediante políticas focalizadas, la creación de una institución de formación docente puede leerse como un intento por redefinir la labor en sí y crear nuevas formas de significarla en su relación con el desarrollo del país. Incluso toda la meritocracia establecida en torno al ejercicio de la docencia, con el establecimiento de los concursos Quiero Ser Maestro para acceder a formar parte del magisterio nacional, formaban parte de la misma lógica.

De todas las transformaciones aplicadas, fue el proceso de evaluación del desempeño del magisterio la que marcó un antes y un después en la relación estado-magisterio, fue una propuesta sin precedentes que se formuló en 2009 y que fue la causa de una ruptura definitiva entre el gremio de los docentes que anteriormente figuraba como aliado de Rafael Correa y su gobierno. Aunque al inicio la evaluación tuvo un carácter voluntario, dada la escasa participación, el Ministerio de Educación decidió volverla obligatoria. Para consolidar el proceso, el 25 de mayo de 2009 se firmó el decreto ejecutivo No. 1740 que estableció que la inasistencia injustificada de los miembros del magisterio a los dos llamados para evaluación obligatoria será considerada como incompetencia profesional, lo que significa destitución.

Como consecuencia del primer proceso de evaluación aplicado en la región Costa, se instalaron sumarios contra los docentes inasistentes; y para quienes no aprobaran las evaluaciones se estableció un programa de capacitación con duración de un año, para presentarse a otra evaluación, que deberían aprobar para evitar la destitución, también hubo bonificaciones para las evaluaciones sobresalientes. A partir de julio del 2009 la relación entre el estado y el magisterio se tensionó más, a causa de los sumarios y la imposición del proceso de evaluación, sin embargo, el desenlace de esta situación podría considerarse como la consolidación no solo del proceso de

evaluación, sino de nuevas relaciones del magisterio entre pares, con el estudiantado, el estado y la sociedad en general.

La circular 082 del Ministerio de Educación de agosto de 2009 dispone que desde ese mes no se descuenta el aporte a los docentes afiliados a la UNE a través de los roles de pagos; anuncia la formación de los llamados Gobiernos Escolares Ciudadanos para aprobar el plan educativo institucional, ser una instancia de rendición de cuentas, resolver conflictos mediante el diálogo, y conformar tribunales que evalúen las clases demostrativas de los docentes de nuevo ingreso en cada plantel. (...)—tras 22 días de protestas, una reunión con representantes del gobierno y el magisterio puso fin a las tensiones; sin embargo, las versiones del fin del conflicto serían absolutamente distintas. —En la sabatina del 10 de octubre del 2009, Rafael Correa anuncia “La UNE fue derrotada de forma aplastante (...)”

El gobierno afirma que el paro fue un fracaso, -mientras- la UNE afirma que fue un éxito. - finalmente- La UNE acata la evaluación docente impuesta por el gobierno, aunque sigue considerándola inconstitucional e ilegal (Castro, Ortega y Ronquillo 2017).

El proceso de aceptación de la evaluación docente definió una relación de oposición entre el estado y el magisterio, a pesar de que se sostenía que ambos actores mostraban interés en el mejoramiento de la calidad de la educación. Para el magisterio, quizá la forma jerarquizada de aplicación de la evaluación minó la relación y condujo a que se perciba la evaluación como una estrategia política, y del lado del estado al encontrarse con un sindicato con técnicas bien definidas de presión no concibió otra forma de implementar la evaluación, sin que esto reste la duda que existe sobre el trasfondo político que estaba detrás de la reforma educativa.

En otras palabras, en cuanto el objetivo perseguido por el gobierno sea identificado como coherente, en acuerdo o compatible con el interés particular, la relación con el movimiento social puede calificarse como de “colaboración” o bien de “cooptación”. En cuanto no haya un suficiente alineamiento de intereses, la relación será caracterizada como “conflictiva” o de “autonomía” (Valdivia 2016, 40-41).

2.4. Una relación histórica

La UNE se constituye como sindicato fundamentalmente en torno a la identidad por una serie de reclamos y necesidades del magisterio, pero lo interesante es que en el inicio esta idea de unificar

a los docentes en un solo sindicato, también es promovida por el estado que incluso llega a declarar obligatoria la afiliación, a eso se le suma el hecho de que conforme la UNE se va consolidando, va estableciendo otras formas de estímulo para la afiliación como bonos y una caja de ahorros conjunta que dicho sea de paso fue auditada más adelante. Estos dos mecanismos de incentivo para la afiliación se mantuvieron a la par.

La UNE en tanto sindicato, tuvo la capacidad de generar sus propias oportunidades políticas; es decir, si bien durante la década de los 90, el fortalecimiento paulatino de la UNE se debió en gran medida a las condiciones políticas, económicas y sociales del país, que propiciaron el escenario para el surgimiento de una oposición clara a los gobiernos, la organización magisterial resultó ser la cara visible al poseer una gran capacidad de movilización de recursos tanto humanos como económicos, con un mecanismo claro de acción, la UNE empleaba la protesta y las manifestaciones en el espacio público que le servía como caja de resonancia que hacía llegar las demandas hacia la esfera estatal.

Una de las particularidades de este mecanismo de acción social es que a pesar de que se usa el espacio público para denunciar y hacer demandas, debido a la contundencia de las paralizaciones de actividades, no se consiguió una opinión pública favorable del resto de la sociedad civil, aunque esta situación no merma la efectividad de las acciones.

La relación que se produce hacia los 90 entre la UNE y el MPD, muestra una comprensión más profunda por parte del magisterio, de la relación del sindicato con el estado, la alianza puede ser considerada como una forma de apertura de la organización hacia nuevas formas de interacción con el estado, nuevas formas de representación y una ampliación de los repertorios de acción. Es una forma concreta de interpelar a los tipos ideales que se tienen, de la distinción entre movimientos sociales y partidos políticos, ya que en este caso hay un trabajo estratégico que hace a los líderes sindicales también figuras importantes del partido político.

Pero la participación no se reduce a los comicios, la ocupación de cargos públicos que no necesitan elección popular también es un elemento que ayuda a consolidar a la UNE como un actor político importante. Ya que si bien la base que sostenía las acciones de la UNE son las y los maestros, al tener una relación con el MPD, esa base se amplía e incluso es posible realizar un

tránsito entre ambas, ya que, si alguien se deslindaba del magisterio para trabajar en un cargo distinto, le era posible seguir conectado a las actividades del sindicato, y de la militancia en el partido político.

Dejando de lado lo ocurrido en la década de los 90 a partir de 2006 el escenario de oportunidades políticas tiene varios cambios, aunque la constitución de 2008 podría dar la ilusión de generar un nuevo proceso de apertura para la organización social, lo cierto es que dio paso a la creación de formas de regulación y control de las actividades de las organizaciones.

Si bien una organización como la UNE había aprendido a relacionarse con el estado de distintas maneras, también el estado aprendió a negociar con la UNE y producto de ello la comprensión de la necesidad de limitar su acción política que había desbordado innumerables veces al estado en la década de los 90. Así, también el estado amplía sus repertorios de acción, no solo por canales institucionales, sino a través de la generación de opinión pública.

Las estrategias estatales condujeron a resquebrajar todos los soportes de la organización, aquellos relacionados con las leyes y los reglamentos, la posibilidad de recaudar dinero, con lo que se puso en riesgo la autonomía y se deslegitimó no solo los requerimientos del magisterio, sino la figura del sindicato como negociante y garante de los derechos laborales de maestras y maestros.

Capítulo 3. Las Burocracias

Considero necesario realizar no solo una conceptualización teórica, sino además observar las formas de construcción literaria que se han hecho de la burocracia en las obras de Franz Kafka, busco en la ficción la posibilidad de generar una comprensión entre lo abstracto y lo concreto. Partiré de la definición sociológica clásica weberiana sobre la burocracia para posteriormente,

establecer un diálogo con lecturas heterodoxas de la misma, presentadas en los trabajos de Michael Lipsky y Akhil Gupta.

La cuestión de la burocracia en Max Weber aparece con la forma racional de dominación, que se basa en una autoridad de carácter legal. La burocracia es, en el tipo ideal, la forma de organización propia de los Estados nación, cuya forma de dominación corresponde a la racional legal, es decir, a la “dominación del cuadro administrativo” (Weber 2002, 175). Dicha forma de dominación se sostiene en:

1. La creencia en la validez de la ley como guía de acción.
2. El esquema de competencias creadas mediante normas racionales como una cadena de sucesión de validez formal y
3. La disposición irrestricta de todos los miembros (burócratas y asociados) a la obediencia y el cumplimiento de los estatutos (Buchely, Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado 2014, 19).

La burocracia es planteada como la forma más racional, eficiente y eficaz de manejar un estado, el ejercicio de su autoridad supone una administración cuyas actividades están guiadas por normas que son caracterizadas como “impersonales y abstractas” (Buchely 2014, 19), son las que orientan también las acciones de todos los funcionarios sin importar la posición jerárquica; dichas características suponen que la aplicabilidad de las normas es universal, es decir, que pueden aplicarse a cualquier caso particular, ya que además, son normas “de carácter técnico” (Buchely 2014, 20).

Respecto a los miembros del cuerpo burocrático, en “el tipo más puro de dominación legal” (Weber 2002, 175), son individuos que se deben a su cargo, que respetan y asumen la jerarquía administrativa, sujetos con sólidas competencias avaladas y probadas por mecanismos igualmente racionales, porque “los miembros de la organización burocrática son seleccionados no elegidos” (Buchely 2014, 21) porque “El gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es (...) el saber profesional especializado” (Weber 2002, 178). Los cargos en la burocracia están sujetos a la norma y así mismo las remuneraciones, ascensos, nombramientos, revocatorias y restituciones. La profesión del burócrata es el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de los procesos, sin que por ello ninguno de los cargos que ejerce le sea propio.

También la forma de comunicación dentro de la estructura burocrática tiene un afán racional, se instituye una formalidad en el contenido, la estructura, el lenguaje; además, se establecen vías y canales específicos para transmitir la información, y se privilegia la forma escrita. “La combinación de documentos escritos y la continua operación de las burocracias constituye la oficina como centro de todo tipo de organización moderna” (Buchely 2014, 21). La documentación de los procesos administrativos puede considerarse incluso obsesiva, ya que implica la única forma legítimamente reconocida como evidencia de un hecho. Así, escribir es parte ineludible de la labor del burócrata.

Escribe constantemente informes. Piensa usted que los funcionarios eluden el trabajo. No todos son así; particularmente éste es activo. Siempre se le ve escribiendo. Concretamente, el pasado domingo la sesión se prolongó hasta la noche. Después que se marcharon todos, él se quedó en la sala. Como necesitaba luz, le llevé una lámpara. Era una lámpara de cocina, la única que tenía. Le pareció excelente, y acto seguido se puso a escribir (Kafka 2014, 87).

Con base en toda esta caracterización del cuerpo burocrático y de los burócratas como sujetos, Weber concluye que, basado en los sentidos de

precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (Weber, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva* 2002, 178)

la forma de administración burocrática es la forma más racional de dominación.

Quisiera volver sobre la cita de Franz Kafka, señalando que tomar como referencia a dicho autor no es una propuesta nueva, y sin embargo no deja de ser interesante su perspectiva literaria sobre la burocracia, tema que no es casual en su obra, ya que aparece reiterativamente en cuentos: *En la colonia penitenciaria* (1919), *Un mensaje imperial* (1931), *Ante la ley* (1915), y novelas: *El proceso* (1925), *El castillo* (1926). Con frecuencia son estas dos últimas las obras que se analizan al buscar establecer una construcción literaria de la burocracia desde Kafka, pero, en este caso he preferido hacer uso del cuento *En la colonia penitenciaria*, para establecer una conexión entre el cuento y las críticas que el propio Weber hizo sobre la burocracia.

Una forma recurrente de análisis establece una metáfora sobre el funcionamiento de la burocracia como una máquina. En la obra de Kafka, la alegoría de la máquina aparece *En la colonia penitenciaria* con mayor claridad que en otras obras. El relato empieza con la frase “-Es un aparato singular” (Kafka 2019, 7) frase que el oficial le dice a un explorador que ha sido invitado por el comandante, a ver la ejecución de un soldado acusado de desobediencia.

Mientras el relato avanza, se advierte el interés del oficial encargado, en un aparato de ejecución, invento del antiguo comandante, a quien se le atribuye además la organización de toda la colonia penitenciaria. El oficial busca explicar para el explorador el funcionamiento del aparato e inicia dándole el nombre de las partes que lo componen: cama, dibujante y rastra. Hasta este momento, más que la explicación del oficial, al explorador le había llamado la atención el hecho de que el condenado parecía no entender lo que sucedía, debido a que el oficial hablaba en francés.

Cuando el oficial le dio espacio, el explorador se aventuró a preguntar por la rastra, a lo que recibió una respuesta más completa de la que esperaba, recibió una descripción detalladísima de la función de cada parte de la máquina. Después de una gráfica explicación de la tortura a la que el condenado sería sometido, el oficial comenta en respuesta a la pregunta del explorador

A esta rastra es a la que se confía en verdad la ejecución de la sentencia. Al condenado se le escribe en el cuerpo con la rastra el mandato que ha infringido. A este condenado, por ejemplo— el oficial señaló al hombre—se le escribirá en el cuerpo: “¡Honra a tus superiores!” (Kafka 2019, 16).

Sin duda el cuento de Kafka ofrece múltiples posibilidades de interpretación, es posible hacer la observación de que el oficial constituye la figura del burócrata perfecto, hablar del condenado y su intención de entender un lenguaje que aunque le narra no llega a comprender; sin embargo, he preferido optar por la interpretación más explícita: el aparato, que a mi entender es la burocracia misma, en su tipo ideal, una construcción absolutamente racional y precisa, con jerarquías que se asumen incluso en el cuerpo como lo grafica la cita anterior, procesos que deben llevarse a cabo, y funcionarios obedientes, disciplinados y apolíticos.

Kafka ilustra una perfecta máquina con procesos planificados milimétricamente, con partes que cumplen funciones específicas que se suceden y que por el nivel de detalles bien pudiese ser

considerada una pieza maestra de ingeniería, pero que, no obstante, dicha perfección sigue siendo un aparato de sanción.

Una vez que el hombre está acostado en la Cama y ésta comienza a vibrar, la Rastra desciende sobre su cuerpo. Se regula automáticamente, de modo que apenas roza el cuerpo con la punta de las agujas; en cuanto se establece el contacto, la cinta de acero se convierte inmediatamente en una barra rígida. Y entonces empieza la función. (...). La Rastra parece trabajar uniformemente. Al vibrar, rasga con la punta de las agujas la superficie del cuerpo, estremecido a su vez por la Cama. Para permitir la observación del desarrollo de la sentencia, la Rastra ha sido construida de vidrio. La fijación de las agujas en el vidrio originó algunas dificultades técnicas, pero después de diversos experimentos solucionamos el problema (...). Y ahora cualquiera puede observar, a través del vidrio, cómo va tomando forma la inscripción sobre el cuerpo (Kafka 2019, 24).

Si bien Kafka encontró inspiración en la propia condición de haber sido burócrata, también es posible establecer una conexión con la crítica de Max Weber, a quien se le reconoce la teoría fundamental sobre la burocracia, pero que también intentó establecer límites para una racionalidad burocrática que empezaba a presentar “patologías” (Inda 2012, 18).

En un artículo de Graciela Inda que explora *los dilemas del Estado moderno según Max Weber*, se señala que “(Weber) traza una distinción entre el proceso inevitable de burocratización que hace que en el Estado moderno el ejercicio diario de la administración esté en manos de una burocracia legal racional y el fenómeno del despotismo o absolutismo burocrático” (Inda 2012, 18).

Dicha distinción estaría bien delimitada en *La política como profesión* (1919), en la primera parte del texto que habla de ¿Qué es y cómo hacer política? Se establece también la diferencia entre el político y el funcionario así, “a los líderes les corresponde la determinación de los objetivos políticos, (mientras que) los burócratas se guían por consideraciones de orden técnico, una vez establecidos dichos objetivos” (Inda 2012, 19).

En la concepción weberiana, el político es una persona que es consciente de su responsabilidad política, comprende que no puede delegar la toma de decisiones, su labor consiste en trazar o interpelar el curso del Estado, mientras que, por otro lado, el funcionario tiene como elemento

fundamental la voluntad de obedecer, de llevar a cabo el proceso sin importar su voluntad como sujeto, el funcionario no hace política, sino que administra con imparcialidad.

Como vemos, Weber no lanza una crítica al proceso de burocratización en sí, sino al apareamiento de un posible “despotismo burocrático” (Inda 2012, 17), teniendo en cuenta que un burócrata no necesariamente está consciente de su responsabilidad política; en la misma línea, Kafka se adhiere a una crítica que señala a la burocracia como un aparato (máquina) que mecaniza la sociedad.

Me interesa ampliar el argumento de la máquina de Kafka, que hace una inscripción en el cuerpo, por lo que es necesario no olvidar que la burocracia es un elemento de dominación, cuya función principal es instaurar y sostener la idea de la racionalidad del Estado. Sin embargo, parece dejarse de lado que la propuesta weberiana corresponde a un tipo ideal, por lo que esa supuesta racionalidad del Estado bien podría entrar en la categoría de ficción, que no por ello deja de cumplir su función de legitimación a través de discursos y prácticas que tienen como soporte los cuerpos.

Al establecer la ficcionalidad de la racionalidad del Estado, no busco describir una situación irracional o inexistente, al contrario, con base en el trabajo de Jacques Rancière y Julián Caicedo sobre *Ficción, tiempo y política* (2019), me acojo a su definición de ficción como “un modo de articulación que construye formas de coexistencia, sucesión y encadenamiento causal entre acontecimientos que, al mismo tiempo, les da a esas formas la modalidad de lo posible, lo real y lo necesario” (Rancière y Caicedo 2019, 83).

Los procesos burocráticos, desde ninguna perspectiva deben ser vistos como innecesarios, absurdos o inútiles, porque con certeza existe “una estructura de racionalidad. Ella es un modo de presentación por medio del cual diferentes cosas, situaciones y acontecimientos se hacen perceptibles e inteligibles” (Rancière y Caicedo 2019, 81). Es justamente esta premisa de una ficción que articula una estructura racional de dominación, la que sostiene la necesidad de realizar un análisis de como el estado se relaciona con los cuerpos a través de la burocracia.

Cuando Kafka narra la situación de Joseph K. personaje principal de *El Proceso*, nos conduce por un mundo lleno de arbitrariedad e incertidumbre que no es casual, donde si bien en un inicio

el personaje parece sobre llevar bien, el hecho de estar envuelto en un escenario que no comprende, y por causas que desconoce; con el avance del relato, entendemos que hay situaciones que exceden a la voluntad y se hacen evidentes en el cuerpo incluso como forma de malestar. Entonces esas aparentes arbitrariedades cobran su sentido ficcional y logran finalmente someter al sujeto. Es lo que le sucede a Joseph K. cuando ingresa por primera vez a la secretaría de los tribunales.

–¿No estará mejor sentado? K. obedeció enseguida, y para sostenerse mejor, colocó sus brazos sobre los del sillón. –Se debe haber mareado usted. (...)– No se asuste por eso –agregó ella–. Es bastante corriente. Casi todos experimentan los mismos síntomas cuando vienen aquí la primera vez. Supongo que es la primera vez que está usted aquí. ¿Verdad? Como le acabo de decir, lo que le ocurre es muy frecuente. (Kafka 2014, 103-104)

Se sentía como si estuviese mareado y se imaginaba estar en un barco que afrontaba una tempestad, golpeado con violencia por las olas. Le pareció oír el rugido de una que se precipitaba sobre él. Parecía como si el corredor se balancease y como si los inculpados sentados a ambos lados oscilasen al compás. (...) K. notaba que le era imposible acompasar sus pasos a los de ellos (sus acompañantes), que le conducían casi arrastrándolo. Se dio cuenta de que le hablaban, pero le era imposible entenderles. Sólo podía oír el ruido que llenaba todo el espacio y que con un tono sostenidamente elevado retumbaba como una sirena (Kafka 2014, 109-110).

3.1. El estado como problema de estudio y las burocracias como agentes del estado

En el estudio introductorio de *Las Burocracias* (2014) Lina Buchely propone que las ideas de Weber se han convertido en un “hábito de pensamiento que logra aplicar sus características esenciales como abstracciones atemporales” (Buchely, Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado 2014, 25), para la autora aún si no se hace referencia a Weber, es innegable que sus planteamientos sobre la burocracia componen un eje central para la forma en la que se concibe la administración pública.

La comprensión weberiana de la burocracia se ve problematizada por lecturas heterodoxas sobre la relación entre burocracia y estado en el sentido de Abrams. En este apartado se realiza una revisión sucinta de las propuestas de los autores: Akhil Gupta y Michael Lipsky, quienes, en la línea argumentativa de Philip Abrams, proponen la etnografía como método para el estudio del

estado, estableciendo la necesidad de estudiar al estado en sus efectos, relaciones y prácticas concretas. Las principales críticas que desde estas lecturas se hacen al modelo weberiano son dos:

La primera tiene que ver con las inflexibilidades derivadas del exceso de regulación que supone la organización burocrática. La segunda menciona que la teoría de Weber no nos habla de la vida real: (...) Porque no se toma en serio el rol real de las burocracias como agentes discrecionales y generadores de política pública (Lipsky); (y) porque la organización burocrática de Weber se refiere a una unidad inexistente; en este sentido, la organización del poder no es ni racional, ni centralizada, ni impersonal (Buchely 2014, 37).

En el texto *El Estado y las políticas de pobreza (2017)*, el investigador indio Akhil Gupta realiza una revisión crítica del concepto biopolítica de Foucault, para Gupta la perspectiva foucaultiana tiene una dificultad, y es que parte de la idea de un estado unificado y es esta perspectiva la que busca discutir: “deseo deconstruir la idea del Estado como una entidad unificada para revelar sus limitaciones” (Gupta 2017, 255).

Las propuestas que abrazan la necesidad de etnografiar el estado están atravesadas por la idea de que “los estados no son simplemente aparatos burocráticos funcionales, sino poderosos sitios de producción simbólica y cultural” (Jessop en Gupta 2017, 257). Con base en el concepto *comunidades imaginadas* de Anderson, es posible establecer los estados como “entidades que son conceptualizadas y se hacen socialmente efectivas a través de particulares dispositivos imaginativos y simbólicos” (Gupta 2017, 257).

Lo central en el argumento es generar la posibilidad de pensar como esta *idea-sistema estado* en palabras de Abrams, transita por distintos espacios y se inserta en las prácticas sociales. Para Gupta no se trata simplemente de medir los alcances de uno u otro enfoque, es “un llamado a ver las conexiones constitutivas de entre economía política, estructura estatal y, diseño institucional, prácticas cotidianas y representación” (Gupta 2017, 259).

Por todo lo mencionado, los autores que se adhieren a la idea de etnografiar el estado, rechazan que este sea su punto de partida, y proponen realizar un desplazamiento hacia los márgenes, a los espacios en los que el estado se hace tangible a través de “resultados accidentales, mostrando

como son sistemáticamente producidos por la ficción entre agendas, oficinas, ámbitos y espacios que lo constituyen” (Gupta 2017, 263).

La pregunta por el estado adquiere otros significados y respuestas cuando se realiza en los espacios donde el estado es sentido, vivido y sobrevivido; aquí deja de ser una pregunta por la institucionalidad y la legitimidad y se transforma en un análisis de prácticas cotidianas y construcciones discursivas que emanan del contacto que los sujetos tienen con las formas que adquiere el estado, una de ellas son las burocracias, que dependiendo de su actividad tienen mayor o menor capacidad de agencia.

El concepto “street-level bureaucracy” aparece en 1969, a partir de la fecha, siguió en desarrollo y fue presentado en diversas ocasiones con nuevas implicaciones en el campo de Lipsky, que corresponde a la administración y política pública. El autor busca “generar evidencias empíricas sobre cómo se gestiona lo público en los modelos de desarrollo actuales y qué resultados específicos pueden esperarse de arreglos institucionales concretos” (Buchely 2014, 49).

A través de una serie de entrevistas realizadas a funcionarios públicos como maestros, policías y doctores, se concluyó que la burocracia callejera se caracteriza por hacer un tipo de labor de contacto directo con la ciudadanía; son empleados públicos cuyo deber es garantizar el acceso a determinados servicios estatales; y que, además, y más importante, gozan de una aparentemente absoluta discrecionalidad para la aplicación de norma y política pública.

Para Lipsky, el análisis de las burocracias callejeras es necesario ya que son “decisivas para entender el contenido real de los programas de gobierno y tener una comprensión integral de la administración pública” (Buchely 2014, 50). La propuesta weberiana, a decir de Lipsky, no habría contemplado el poder de las burocracias callejeras, la discrecionalidad que “(...) lleva no solo a una aplicación subjetiva de las normas, sino que crea normas paralelas en el momento de la ejecución. Así, el resultado de la aplicación de las leyes es un ejercicio imprevisible y contingente” (Buchely, Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado 2014, 50).

El argumento del libro *Street level Bureaucracy (1980)*, señala que al momento de hacer efectivas las políticas públicas y de administrar los servicios del estado, los burócratas callejeros toman

decisiones sobre la norma todo el tiempo, la cantidad de situaciones a las que deben enfrentarse diariamente, y tener conocimiento de primera mano de las condiciones de los ciudadanos, hace imposible aplicar la norma de forma estricta; en la práctica, ellos crean sus propias excepciones, resuelven y generan ambigüedades a fin de solventar las necesidades ciudadanas.

Estas dinámicas llevan a los burócratas callejeros a adoptar prácticas como racionar los recursos, aplicar mecanismos informales de selección de candidatos, generar rutinas de interacciones con el cliente mediante la imposición de las uniformidades del tratamiento en masa en situaciones que requieren de una respuesta humana y generar protocolos de atención que postergan la respuesta de fondo en los casos concretos (Buchely 2014, 51).

Respecto a la propuesta de Lipsky, en la educación, los casos en los que la discrecionalidad se hace evidente son innumerables, pero quiero traer una situación que me parece pertinente para mostrar el funcionamiento de esta discrecionalidad en pequeña escala, y que, sin embargo, puede generar una lectura más amplia sobre las prácticas docentes en el aula. Esta nota proviene de un diario de campo tomado con propósitos distintos a esta investigación, sin embargo, es absolutamente pertinente. “Hoy he ido a conversar sobre el comportamiento de los 3 niños de quinto, la profe me ha dicho que no cree que ellos vayan a ir al colegio, que les da lo básico cuando puede porque tampoco puede dejar de lado a la mayoría (Córdova 2019, s/d).

Sin consultar a nadie, la maestra de aula había decidido que 3 estudiantes merecían menos tiempo y esfuerzo. Los niños a quienes se refiere la nota eran estudiantes con necesidades específicas de aprendizaje, la maestra había decidido que cuando el curso estaba completo, las clases eran dictadas para el resto de los estudiantes, mientras estos tres niños tenían actividades “para que estén entretenidos” como: pintar, recortar y pegar. Las horas de aprendizaje guiado por la docente habían sido recortadas para los 3 estudiantes a 4 o 5 horas semanales por criterios exclusivamente determinados por la maestra, criterios que provenían de lo que conocía de la vida de los 3 niños y que le hicieron decidir que invertir más o igual tiempo en ellos que en el resto de los estudiantes era “tiempo botado” ya que “todo se olvidan”.

Aquí hay una muestra de la discrecionalidad que menciona Lipsky; siendo la educación un derecho al que todas y todos debemos tener acceso sin restricciones, no es negada, pero si se da una especie de racionamiento de los recursos y el acceso a ciertas oportunidades, que puede

parecer insignificante, pero hay actividades que son solo destinadas para quienes parecen tener mayores condiciones para aprovecharlas: concursos, conferencias, visitas a museos, discursos. Son actividades que por lo regular son encargadas a estudiantes que muestran las posibilidades de corresponder al grado de responsabilidad que exige la actividad, el resto son desplazados, acorde a la capacidad que el maestro juzga que poseen. “Al aumentar o reducir la disponibilidad de beneficios para las poblaciones (...) regulan implícitamente el grado de redistribución” (Lipsky 1980, 789).

En contra del tipo ideal weberiano, la burocracia callejera se ve enfrentada diariamente a tomar decisiones que responden a particularidades de la vida de los ciudadanos, influyen directamente en la vida de las personas, en sus oportunidades de vida y su acceso y garantía de derechos. La idea de una burocracia apolítica, impersonal, orientada por la racionalidad y la llana ejecución de la política se desmorona, cuando la relación entre burócrata y ciudadano se ve envuelta en las contingencias, voluntarismos y relaciones de poder.

El escenario de la decisión burocrática es también, entonces, un escenario de distribución de poder simbólico. Según Lipsky, la realidad diaria del trabajo de los burócratas callejeros difícilmente podría estar más lejos del ideal burocrático weberiano del desapego personal en la toma de decisiones. Por el contrario, en los burócratas callejeros, el objeto de las decisiones críticas -la gente- en realidad cambia sus ojos como resultado de sus decisiones (Buchely 2014, 56).

Las burocracias callejeras son en muchas ocasiones una de las pocas formas y en ocasiones la única manera en que el estado se hace presente en la vida de las personas, por tal razón, cuando estas burocracias poseen una agenda política propia, pueden ser consideradas peligrosas, pues son en última instancia quienes proveen a los ciudadanos de una idea de funcionamiento del estado, generan a través de los vínculos que logran establecer mediante sus servicios, ideas sobre el desempeño del estado. Y aun cuando no contaran con una agenda política definida su discrecionalidad revela que las producciones de política pública estatal son aplicadas de forma diferenciada y con criterios básicamente subjetivos.

3.2. Discrecionalidad y arbitrariedad, la aplicación de política pública

Arbitrariedad y discrecionalidad no son lo mismo, la primera implica la ausencia de control u omisión y la segunda describe la toma de decisiones por alguien que está capacitado para hacerlo.

La arbitrariedad se presenta a consecuencia del abuso de poder, cuando una persona toma decisiones caprichosas, por otro lado, la discrecionalidad implica un criterio que orienta la toma de decisiones.

A pesar de que la distinción es clara, los límites entre arbitrariedad y discrecionalidad son difusos, incluso una podría dar paso a la otra. Al ser la discrecionalidad una especie de capacidad que se espera de quienes ejecutan la política pública, su aplicación no está sujeta a ninguna forma de control que pudiera ser completamente eficaz. Por otro lado, la arbitrariedad es condenable y sugiere que el proceso se ha desvirtuado y que se han evadido criterios en el ejercicio de las funciones.

Ambas categorías representan la forma en la que se manifiesta el estado en la cotidianidad, por eso se sugiere que las investigaciones acerca de la normativa pública y su alcance deben centrarse no solo en los sujetos y productores de la política, sino en aquellos encargados de su ejecución y en las relaciones que establecen en calidad de representantes del estado con la ciudadanía.

En el más amplio sentido, la política pública “crea y regula (...) identidades y tiene efectos distributivos particulares en nuestras vidas cotidianas” (Buchely 2015, 16). Dichos efectos distributivos dan forma a la vida de las personas, y jerarquizan a los sujetos dentro de la denominación ciudadano, son los efectos distributivos los que permiten establecer nociones de la calidad de ciudadanía y que dicho término no significa lo mismo para todos.

Las relaciones, entre la burocracia como representante del estado y los ciudadanos, se establecen fundamentalmente en espacios de negociación. Bajo la discrecionalidad de la burocracia callejera los resultados que surgen de estos espacios son siempre circunstanciales e imprevisibles. El énfasis que se otorga al estudio de la burocracia también está ligado a la relación de esta con la ley y la norma que constituyen en teoría su margen de acción y que cumplen un rol importante en la construcción de la realidad, como menciona Jaramillo en Buchely (2015, 17) “pues las reglas legales emergen como creadoras y distribuidoras de nuestras identidades”.

Para ampliar la comprensión del accionar de la burocracia, Buchely propone la categoría de análisis *activismo burocrático*

entendida como el comportamiento del burócrata callejero, que va más allá de las normas y les crea nuevos significados en el momento de la implementación, para describir las nuevas realidades del derecho administrativo inmerso en un estado atomizado y unos burócratas apartados del principio de legalidad (Buchely 2015, 17).

La propuesta de Buchely permite pensar que los burócratas callejeros podrían estar construyendo nociones de lo político, lo público, lo legal y lo estatal, al margen de la norma, saltándose las regulaciones establecidas por burocracias encargadas de la elaboración de política pública, o recurriendo a estas de forma intermitente para justificar sus acciones que podrían en última instancia, ser producto del ejercicio de su capacidad de discrecionalidad o francas arbitrariedades.

La comprensión del poder público está atada a la experiencia de los burócratas callejeros, la política pública está definida por los ritmos, tiempos, destrezas, expresiones faciales y tonos de voz de estos funcionarios que constituyen la forma más visible del “ejercicio descentrado de poder” (Buchely 2015, 42).

Varios análisis de la acción de los burócratas callejeros en los Estados Unidos resaltan cómo las decisiones que toman en casos concretos son emocionales, subjetivas, inestables y mediadas por razones aleatorias. Por ejemplo, es frecuente que las burocracias callejeras favorezcan a personas en situaciones que les resultan familiares o conmovedoras (Maynard Moody y Musheno en Buchely, 2015,60).

En espacios educativos y de cuidado, el activismo burocrático puede reflejarse en preferencias y diferenciaciones en el trato, mediadas por situaciones absolutamente externas a las labores y más bien contempladas dentro de esquemas morales y de redes de relaciones personales.

Estas valoraciones por fuera de las normas tienen que ver con incluir a hijos de sus amistades, de sus familias, miembros cercanos de sus redes o personas por las que sienten empatía por su condición. En otro, determinan la distribución de bienes educativos y de afecto durante la ejecución de la política social: no todos los niños (...) reciben la misma cantidad de atención, motivación o alimento (Buchely 2015, 61).

Queda en evidencia entonces que la burocracia callejera desempeña un rol crítico en la construcción de lo público – estatal y que además logra una incidencia importante en la

construcción de la vida cotidiana. Con la discrecionalidad como facultad, no es posible diseñar un esquema de control absoluto del quehacer burocrático, al menos en este nivel, por lo que la elaboración de políticas públicas debe contemplar la posibilidad de que la legalidad no es un hecho, es una disputa y está siempre en construcción. Finalmente, la “heterogeneidad y discrecionalidad” terminan siendo características de todo trabajo burocrático.

No corresponde a la naturaleza de esta investigación dejar en evidencia la discrecionalidad de las burocracias de forma particular, sin embargo, se ha considerado que estas características son importantes, en primer lugar, porque constituyen una objeción al velo de racionalidad con el que se ha visto a la burocracia desde la propuesta weberiana

La comprensión del estado como algo negociado en distintos puntos y con resultados fundamentalmente contingentes en cuanto a la distribución de recursos destruye las fachadas de previsibilidad y certeza construidas tanto por los estructuralistas paranoicos como por liberales clásicos, como resultados inalterables de la práctica política (Buchely 2015, 42).

Y en segundo lugar, porque en el proceso de reforma educativa que se analiza, queda claro cómo progresivamente el éxito o fracaso de esta fue asignado a maestros y maestras, que de acuerdo con la propuesta de Lipsky, constituyen por excelencia una muestra de burócratas callejeros que como vemos, guardan una relación particular con la ejecución de la norma. “De hecho, son el último eslabón en la implementación de políticas públicas y tienen el “poder” de tomar decisiones casuales que alteran el contenido de la “concepción inicial” del ejercicio público” (Buchely 2015, 60).

3.3. Burocracias educativas y reformas educativas en América Latina

El primer problema que se afronta al intentar comprender cómo se han desarrollado los procesos de burocratización educativa en América Latina, es que, a pesar de compartir el territorio, los procesos educativos han sido heterogéneos, ya que se encuentran ligados a las demandas del entorno económico y/o político, aunque ello no implica la ausencia de elementos comunes. Preguntarse por la burocracia educativa es analizar el sistema de relaciones entre los docentes, el estado y la escuela, sistema que toma forma en cuerpos normativos y legales, formas de organización y disputas discursivas, materiales y simbólicas.

La labor docente como objeto de política pública apareció después de la expansión de los proyectos de escolarización que en los países latinoamericanos avanzó de la mano de los acontecimientos políticos; sin embargo, es la emergencia de la pedagogía como saber dentro de los espacios universitarios lo que determinó que el estado asuma la formación y el control sobre el trabajo de los maestros, esta asunción de responsabilidad significa también que el estado pasó a ser un productor de discursos en torno a la educación y también sobre la docencia, a la vez que regulaba los espacios y las prácticas de esta.

Una de las primeras formas de enseñanza que marcó la pauta sobre el quehacer docente fueron las escuelas normalistas que aparecen en Latinoamérica durante todo el siglo XIX y gran parte del siglo XX, de estos espacios de formación salieron los primeros maestros de la educación pública, en estos centros se instruía sobre didáctica y pedagogía. Eran espacios destinados a pensar y construir la profesión docente. La huella del encuentro de las escuelas normalistas con el estado se refleja en la inclusión de nuevas asignaturas de formación como: la higiene y la cívica, dos discursos propios de los procesos de construcción de los estados modernos en América Latina.

La incidencia del estado también se evidencia en cómo los maestros construían una subjetividad y cómo se percibían a sí mismos, que el saber pedagógico no solo estuviera en las escuelas normalistas sino que se crearan universidades pedagógicas en Colombia y México, por ejemplo, permitió que los docentes asumieran su trabajo como fundamental para los procesos de escolarización proyectados por los estados; pero estos proyectos iban más allá de la alfabetización, tenían un carácter civilizatorio, a través del sistema escolar se difundía un sistema cultural. Inmersos en estos procesos, los maestros fueron transformando la relación que hasta entonces había sido exclusiva con la escuela y la sociedad, para asumir el rol de funcionarios estatales.

Durante gran parte de los procesos de consolidación de los estados modernos latinoamericanos, la educación fue utilizada como el principal vehículo para la movilización de las ideas de ciudadanía para el nuevo estado. Los maestros terminaron por asimilar sus expectativas propias con los anhelos estatales, situación facilitada por el hábil uso de discursos como el de la vocación, que ha sido recurrente aún en espacios de educación laica, como una forma de

depositar en los docentes la responsabilidad entera de los procesos educativos. La relación de los docentes con el estado también permitió la emergencia de una identidad docente colectiva: el magisterio público.

La consolidación del magisterio público como un cuerpo de profesionales de la educación facilitó, a la vez, la formación de organizaciones sindicales de maestros en tanto que trabajadores estatales. En la mayoría de los países latinoamericanos las organizaciones de maestros lograron detentar un importante poder político del que disponían para negociar sus intereses gremiales y los temas concernientes a los cambios en los sistemas educativos.

Según Kaufman y Nelson (2005) en las décadas comprendidas entre los años 50 a 70, en casi todos los países de América Latina, el apoyo que los sindicatos docentes ofrecieron a los proyectos estatales de expansión de la escolarización primaria no solo incrementó efectivamente el ingreso de menores al sistema escolar, sino que también amplió la base de afiliación sindical; esta situación sumada al hecho de que el magisterio constituye uno de los sectores públicos con mayor cantidad de trabajadores, terminó por afianzar un actor político decisivo para cualquier reforma educativa que se pretendiera llevar a cabo; mientras que la conciencia de ese poder fortaleció con los años los recursos políticos de que disponían.

A la par de la consolidación de los sindicatos como actores políticos, también se consolidaba una burocracia educativa, que, de acuerdo con las conceptualizaciones ofrecidas en este trabajo, no significa lo mismo que las *burocracias callejeras*. La definición de burocracia educativa está asociada a la definición de burocracia weberiana, donde el rol del cuerpo burocrático es sostener la dominación del Estado sobre la sociedad civil y sobre sí mismos, mediante la aparente racionalización absoluta de los procesos. Si bien la burocratización educativa contribuyó en parte a llevar a cabo varios proyectos de reforma, se debe observar que no está exenta de prácticas clientelares.

Las prácticas clientelares serían una de las razones por las que a pesar de que durante las décadas 80 y 90 existió una preocupación regional impulsada, además, por organismos como el Banco Mundial y la UNESCO, para trabajar en política pública educativa, esta no termina teniendo las consecuencias esperadas. Ya que, a pesar de que como muestra el estudio de Kaufman y Nelson

(2005), en estas décadas los países concebían que el objetivo de los gobiernos debería enfocarse en los sistemas educativos, nunca se dejó de ver la inversión en educación como un gasto para el estado.

No obstante la importancia de entender el devenir de la burocracia educativa, cabe mencionar que el término no es homologable al de burocratización docente, ya que el primero hace referencia al surgimiento de un cuerpo burocrático profesionalizado y/o especializado en atender los temas relacionados con los procesos educativos; mientras que, el segundo término busca describir el proceso mediante el que maestras y maestros de profesión, han debido asumir cierta cantidad de trabajo que por su naturaleza es considerado burocrático, ya que se aparta de lo que en la formación ha sido establecido como lo concerniente a la actividad de la enseñanza; o bien describe una serie de actividades que se arrojan a los docentes, que son consideradas por estos como banales o triviales ya que no contribuyen de manera significativa a la consecución de objetivos educativos.

Existen varias razones que contribuyen a la burocratización docente en América Latina. Una de ellas es la falta de claridad en las políticas educativas y la implementación de reformas constantes, lo que genera cambios frecuentes en los programas de estudio, las evaluaciones y los requisitos administrativos. Esto puede llevar a una acumulación de trámites y documentos que los docentes deben cumplir, consumiendo tiempo y recursos que podrían destinarse a actividades pedagógicas consideradas más relevantes.

Tanto la conformación de la burocracia educativa como los procesos de burocratización del trabajo docente son parte estructural de la dificultad para la implementación de políticas y reformas educativas que generen transformaciones de fondo y ambos procesos están permeados por una serie de discursos que los apuntalan como necesarios, entre ellos resalta el de los estándares de calidad, que también logra su mayor difusión dentro de los temas educativos a partir de la década de los 80 y que desde ese momento hasta hoy sigue siendo un objetivo principal de las reformas educativas.

Capítulo 4. El discurso de la calidad

El gobierno de la Revolución Ciudadana emerge como parte del fin de un proceso de inestabilidad política en el Ecuador, de ahí que se presente como una ruptura con un período histórico identificado en varios discursos presidenciales como “la larga y triste noche neoliberal”, frase que hace referencia al carácter político de gobiernos pasados, que se han empleado como referente opuesto de la Revolución Ciudadana.

Para el gobierno, la educación siempre constituyó un eje central, por lo que es uno de los ámbitos con mayor intervención económica y política. Esto halla justificación en la promoción de la idea de que la educación de calidad es la puerta al desarrollo, la promesa de una sociedad más justa y una verdadera democracia.

La reforma educativa se sustenta en la enmienda constitucional de 2008, donde se estableció que la educación sería uno de los ejes de trabajo fundamentales e ineludibles del estado, haciendo del Plan Decenal 2006–2015 política estatal con el fin de darle continuidad procesual al proyecto de reforma educativa sin importar quien dirija el estado. Para dar paso a la ejecución del Plan Decenal¹¹ fue necesaria la aprobación de instrumentos legales que elevaran el techo de

¹¹ Objetivos del Plan Decenal de Educación, 2006 – 2015:

“1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años. 2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo. 3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente. 4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos. 5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas. 6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo. 7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida. 8. Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB” (Consejo Nacional de Educación 2007, 4).

presupuesto para gasto social, esto, a decir de Raúl Vallejo, entonces ministro de educación sería la muestra de una “voluntad política del más alto nivel” (Vallejo 2007, 4).

Respecto a la mencionada voluntad política, quiero volver a Weber, ahora a sus abordajes sobre voluntad y poder, ya que la reforma educativa es comprendida en este trabajo, sobre todo, como un proceso que evidencia la interacción de diversas relaciones de poder. Así en sus *Ensayos de sociología contemporánea* (1972) Weber escribe que “En general, entendemos por “poder” la posibilidad de que una persona o un número de personas realicen su propia voluntad en una acción comunal, incluso contra la resistencia de otros que participan en la acción” (Weber 1972, 221).

Esta cita permite empezar a descomponer la racionalidad que acompaña el discurso que sostiene y promueve la reforma educativa. “Jamás volveremos al pasado. Vamos a rescatar la educación pública, para que sea de calidad y calidez”. (Correa, La Revolución Educativa para el Buen Vivir 2009, 5). Los discursos de Rafael Correa tienen entre muchas otras, dos características, por un lado, la insistencia en marcar un punto de quiebre, inicialmente respecto al pasado y después frente a los grupos que a decir del gobierno se oponían al avance de la reforma educativa. Por otro lado, se buscaba presentar el proyecto político de su gobierno, como la solución a grandes problemas que provienen de ese pasado del que se toma distancia.

Los artículos 26 y 27 de la constitución establecen la educación como un derecho a ser garantizado por el estado, se establece además que la educación debe darse en un marco de respeto a los derechos humanos, procurando el desarrollo de los sujetos en el marco de la democracia y la interculturalidad, y que deberá ser de “calidad y calidez”, estos términos se convirtieron en el slogan de todos los servicios del gobierno, por tal razón, se considera necesario reconstruir la comprensión de calidad que guió las reformas del sistema educativo.

La calidad es un concepto de origen empresarial que hace referencia a los resultados de un proceso de fabricación, estaría relacionada con la satisfacción de la necesidad de quien hace uso del producto. En la educación el discurso de calidad está relacionada con los sujetos que requiere el proyecto político vigente y con la capacidad de los organismos rectores de la educación de medir el avance hacia la satisfacción de esas necesidades; esta definición implica que la

formación educativa sea integral y que responda a un contexto cultural, con sujetos que se desarrollen a nivel individual y social.

En este sentido, la UNESCO plantea cinco dimensiones de la calidad educativa: 1. La equidad, para asegurar que la calidad educativa sea incluyente, para todos. 2. La relevancia, para tener claridad en el qué y para qué educamos. 3. La pertinencia, para saber a quiénes y para quiénes educamos. 4. La eficiencia, para conocer en qué medida se cumplen las metas propuestas. 5. La eficacia, para medir el nivel de impacto alcanzado y la optimización de los recursos (Espinosa y Guayllas s/f, 3-4).

Se puede establecer entonces que hay al menos dos dimensiones que atender para hablar de calidad de la educación: 1. La de la construcción de los sujetos necesarios para el contexto y 2. La construcción de instrumentos para garantizar y verificar lo anterior. A través de la conformación de varias instituciones encargadas de la definición, regulación y evaluación de distintas instancias de lo educativo, el gobierno asumió la segunda dimensión.

Hasta el mes de noviembre de 2012, el Ecuador no disponía de instrumentos técnicos idóneos que permitan medir la calidad de la educación con niveles aceptables de confiabilidad y precisión; no se tenía definiciones explícitas y difundidas acerca de qué es una educación de calidad y cómo lograrla. Para cubrir este gran vacío, mediante Acuerdo Ministerial número 482-12, el 28 de noviembre de 2012, el Ministerio de Educación expidió los Estándares de Calidad Educativa en calidad de descripciones de los logros esperados correspondientes a los diferentes actores e instituciones del sistema educativo. Permiten medir los niveles de calidad que está alcanzando una Institución Educativa o el sistema educativo en su conjunto (Espinosa y Guayllas s/f, 4).

Mientras que, la primera dimensión, la de la formación de sujetos, fue paulatinamente delegada a las y los docentes a través de una construcción discursiva que empezaba a disputar una definición del nuevo sujeto docente, necesario para ejecutar la Revolución Educativa. Los discursos oficiales apuntaban a colocar al maestro en el centro de la reforma, así mientras se preparaban modificaciones para la estructura educativa, se iba colocando en los docentes la responsabilidad del éxito o el fracaso del proceso.

Como parte de los instrumentos diseñados por el estado para llevar la educación hacia la calidad, se establecieron cuatro estándares de calidad educativa: Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura. En el documento de 46 páginas se detalla minuciosamente la dimensión, los estándares generales y específicos, y los indicadores de cada área, Nos atañe lo concerniente a docencia.

Estándares de Desempeño Profesional: Son descripciones de lo que deberían hacer los directivos y docentes para asegurar que los estudiantes alcancen los aprendizajes deseados. Se refieren a las prácticas educativas que tienen una mayor correlación positiva con la formación que se desea que los estudiantes alcancen (Espinosa y Guayllas s/f, 4).

La calidad como discurso le permitió al estado consolidar una burocracia especializada en la justificación de las intervenciones en diversos ámbitos, no solo el educativo. La implementación de los estándares de calidad significó trazar un único camino a transitar, que estaba avalado por la experticia de quienes se dedicaban a la elaboración de política pública.

Así se limitó la capacidad de construir otros sentidos en torno a la calidad, esta se limitaba al cumplimiento de estándares. Se generó además un control a través de la evidencia del cumplimiento de indicadores, constituían la única manera de demostrar el compromiso con la calidad educativa. La calidad misma de un docente empezó a ser medida por el cumplimiento de los estándares y la nueva normativa educativa.

el magisterio es quien concreta en las aulas escolares la mayor parte de políticas de mejoramiento de la calidad de la educación. Podemos tener un excelente currículo, pero, si los docentes no lo aplican adecuadamente, no mejora la educación. Podemos disponer de una muy bien montada infraestructura y equipamiento, sin embargo, si los docentes no la aprovechan con eficiencia, se desperdicia toda esa logística educativa. Podemos disponer de magníficos textos escolares, pero si los docentes no saben aprovecharlos eficientemente en sus procesos metodológicos, no nos han servido para los propósitos que fueron elaborados (Espinosa y Guayllas s/f, 6).

4.1. Un docente para la Revolución Educativa

Siempre les pongo este ejemplo: hace 3.000 años, Sócrates, ese filósofo griego, enseñaba bajo un árbol, y qué bien que lo hacía. Hoy tenemos oportunidad de contar con escuelas, computadoras,

internet, bibliotecas, bancas, libros, uniformes, pero si no tenemos esos Sócrates enseñando a nuestros jóvenes, de poco servirán. Todavía en el centro del proceso educativo se encuentran los maestros. Y maestros sin excelencia, sin capacidad, harán que fracase el sistema educativo... (Correa 2009, 6).

Todas las instituciones encargadas de construir los instrumentos de orientación y evaluación fueron creadas durante el gobierno de Rafael Correa, situación que imprimió un carácter ideológico afín al gobierno; mientras que, se buscaba en los docentes sujetos que se limiten a ejecutar la reforma y realicen aportes en el marco de esta situación que no pudo ser más contraria.

Como se había explicado en el capítulo II, hacia 2009 cuando empiezan los procesos de evaluación docente, la relación del magisterio con el Estado se había tornado compleja y conflictiva, es posible evidenciar dicho cambio, notando que mientras en el discurso de presentación del informe nacional de 2007, se menciona al magisterio como el eje del sistema educativo, para 2009, el conflicto con al menos un sector, el más representativo del magisterio, la UNE, se hizo evidente.

Por esa educación de calidad y calidez, por nuestros jóvenes, por nuestros niños, por la excelencia, por aplastar para siempre la mediocridad en este país, por liberar a nuestro sistema educativo de las mafias que lo han dominado por décadas, por esa patria nueva, de todas y de todos, que en el centro tenga esa educación liberadora, hasta la victoria siempre (Correa 2009, 6).

Para el año 2009 se había dejado el discurso de la “larga y triste noche neoliberal”, en el caso de la educación se responsabilizó del atraso del sistema educativo al sindicato docente más grande del país, la Unión Nacional de Educadores que era acusada de tener relaciones con el Movimiento Popular Democrático. Después de la resistencia que el magisterio presentó al proceso de evaluación, por considerarlo punitivo y persecutorio, no hubo posibilidad alguna de diálogo entre el magisterio y el estado, o al menos no por esta vía de representación.

En ese mismo año, en reiteradas ocasiones, los pronunciamientos públicos del presidente se encaminaron a reforzar la idea del fracaso del sistema educativo, como consecuencia de la falta de trabajo y predisposición al cambio de maestros y maestras. Recurrentemente se hizo referencia

a las y los docentes con adjetivos que lejos de *revalorizar* su trabajo o impulsar su reconocimiento social, ponían en entredicho su labor.

“¡Déjenlo que grite! Que la gente vea a los irresponsables. ¿Tú eres profesor? No deberías hacer nada. Pedazo de irresponsable y mediocre” (Correa 2009) fueron las palabras que Rafael Correa dirigió a Marlon Tenecela, docente que apoyaba el paro de 2009 en rechazo al carácter de la evaluación docente. En esa misma jornada, fueron varias las menciones que se hizo al magisterio en un tono similar. En una intervención, Correa llamaba a las y los estudiantes “a rechazar estas mafias que tratan de crear incidentes, vandalismos, manipular lo más sagrado, que es la educación” (Correa 2009), refiriéndose al paro de la UNE y a los enfrentamientos que algunos estudiantes habrían tenido con la policía al apoyar el paro.

“No se transforma una sociedad tirando piedras. Los tirapiedras hacen quedar mal a todos ustedes; yo sé que no los representan. Sé que son unos cuantos que fueron manipulados por irresponsables que serán sancionados” comentaba Correa mientras se dirigía las y los estudiantes. Adjetivos como: “tira piedras” “irresponsables” “mafiosos” “vándalos” “mediocres” fueron calando en el imaginario social sobre una UNE, cuya imagen no era la mejor. Así los cambios fueron avanzando con la aprobación pasiva de la sociedad.

Cuando el gobierno propone una reforma del sistema educativo y establece un enemigo de esa reforma, que representa un avance hacia la calidad y por lo tanto hacia el desarrollo, el magisterio, aunque en declarada resistencia y con acciones claramente de reclamo, no a la reforma sino a la forma de implementarla, fue teniendo cada vez un menor margen de acción y consecuentemente debió empezar a laborar bajo la nueva lógica impresa por el estado.

El avance de la reforma también había empezado a posicionar una idea de trabajo docente y una forma de ser docente, las intervenciones acerca de la UNE, daban cuenta de un distanciamiento cada vez más insalvable, pero esta situación era previsible. En condición de candidato presidencial, Rafael Correa, ante la pregunta ¿Qué haría usted para despolitizar el sistema educativo? afirmaba “La educación esta secuestrada por un partido que lo nombro con todas sus letras: Movimiento Popular Democrático (MPD) y hay que acabar con este secuestro” (Correa 2006).

Años más tarde sería la relación de la UNE con el MPD, uno de los argumentos que el gobierno emplearía, para acusar al sindicato de manipular a estudiantes secundarios. Frente a las manifestaciones de 2008, en contra de la forma de implementación del proceso de evaluación docente, Correa declaraba que el paro fue

un fracaso total. Ustedes saben que hay cerca de 200 000 docentes y con toda la maquinaria de manipulación y billete que tiene esta gente, con lo organizados que son, habrán sacado 2 000 personas, de los cuales la mitad no eran docentes, eran tirapiedras, entre ellos jóvenes que los manipulan por medio de pseudo organizaciones con nombres bonitos como Federación de Estudiantes Secundarios en el Ecuador que no es otra cosa que la sucursal del MPD en ciertos centros de educación, sobre todo en la capital (Correa, 2008)

A pesar de que el gobierno condenaba la politización, tanto del movimiento estudiantil como del sindicato de maestros, amenazando que, “si la UNE sigue así de politizada y mediocre, creo otra organización de maestros” (Correa en Torres, 2017). A la par impulsó y apadrinó la creación de la Red de Maestros por la Revolución Ciudadana, una organización no necesariamente apolítica, sino políticamente afín.

En el momento más álgido de confrontación con la UNE, durante los procesos de evaluación, se empezaron a hacer advertencias de sanciones, destituciones y procesos legales en contra de representantes gremiales del magisterio y docentes. La sanción resultó ser un instrumento para presionar a las y los docentes a entrar en los procesos que la reforma educativa disponía.

“Maestro que no vaya a clases, que se quede en su casa, porque será separado”, amenazó el presidente Correa recordó que está prohibida en el país la paralización de los servicios públicos, por lo que reprochó a los dirigentes de la UNE que convocaron a esta huelga” (Diario 2009). A pesar de no haberse hecho efectiva una desvinculación basada en el resultado de las evaluaciones, si hubo denuncias en contra de dirigentes gremiales, que sirvieron de base para denunciar persecución política. Además, de una denuncia por terrorismo y sabotaje, la entonces dirigente de la UNE, Mery Zamora, tuvo que enfrentar una campaña de desprestigio por la publicación de contenido privado en redes sociales, situación que afectó su imagen y legitimidad.

No se debe perder de vista que todo el proceso de burocratización de la labor docente tuvo como base la promesa de la calidad, un término ambiguo cuando se trata de educación, que acentúa la orientación de carácter racional de las decisiones y los procesos.

nuestro sistema educativo será de calidad en la medida en que los servicios que ofrece, los actores que lo impulsan y los productos que genera contribuyan a alcanzar ciertas metas o ideales conducentes a un tipo de sociedad democrática, armónica, intercultural, próspera, y con igualdad de oportunidades para todos.

Todo esto implica que, para que el sistema educativo sea de calidad, debemos tomar en cuenta no solo aspectos tradicionalmente académicos (rendimientos estudiantiles en áreas académicas como matemáticas y lengua, usualmente medidos mediante pruebas de opción múltiple), sino también otros como el desarrollo de la autonomía intelectual en los estudiantes y la formación ética para una ciudadanía democrática, por citar solamente dos ejemplos. También son ejemplos de contribución a la calidad las buenas actuaciones de los docentes en su acción profesional o la efectiva gestión de los centros escolares (MINEDUC, Estándares de calidad educativa 2012, 5).

4.2. Calidad: estandarización y burocratización

Como parte del proyecto político, en el área de intervención educativa, el Plan Decenal es un referente necesario ya que en sus objetivos es posible hallar un breve diagnóstico de la situación educativa del país hasta 2006, una suerte de “como la recibieron”, otro punto de referencia es la rendición de cuentas de 2009 y, por último, el informe final de rendición de cuentas, que recoge la labor gubernamental desde 2007 hasta 2017, es decir, “como la entregan”.

A la reflexión que se ha desarrollado en torno a los tres documentos mencionados, se suma el relato de maestros y maestras que vivieron el proceso de la reforma educativa, con lo que se busca ampliar y complejizar lo expuesto hasta este punto. El proceso de la Revolución Educativa promovido durante la presidencia de Rafael Correa fue construyendo un nuevo discurso de lo que significa ser maestro y cómo se fue estableciendo la necesidad del trabajo burocrático para, por un lado, afirmar la idea del maestro como servidor público, y por otro dotar de una aparente racionalidad al proceso de reforma y a la nueva educación.

El apartado “conocimiento y talento humano” del *Informe a la Nación 2007-2017*, abre con la frase “Vamos a invertir primero en educación, segundo en educación, tercero en educación. Un pueblo educado tiene las mejores opciones en la vida y es muy difícil que lo engañen los corruptos y mentirosos” (Mujica en Informe a la Nación 2007-2017, 148). La frase resulta apropiada ya que la inversión en educación fue una de las cartas de presentación internacional del gobierno de Rafael Correa, de hecho, es la inversión lo que posibilitó los logros presentados, entre los que se destaca:

1. Se alcanzó la universalización de la Educación Básica con un 96,23%.
2. A 2016, se encontraban instaladas y equipadas 70 Unidades Educativas del Milenio.
3. Sistema de Evaluación Educativa, bajo estándares internacionales, como las evaluaciones PISA (SENPLADES 2017).

De modo general, lo que se presenta como logros son cifras de datos cuantitativos, que constituyen hechos realmente verificables, pero para alcanzar una mayor validez, estos datos deben ser contrastados con elementos cualitativos y es sobre ese cruce, donde Rosa María Torres¹² realiza algunas observaciones en su escrito *Ecuador: una 'revolución educativa' sobrevalorada*, presentado en 2017, a propósito de una invitación de un medio de comunicación para realizar un balance del gobierno de la Revolución Ciudadana en distintos aspectos. Refiriéndose justamente al hincapié que se hace en datos cuantitativos, a lo que la autora denomina “ranking-manía gubernamental” (Torres, OtraEducación 2017) busca evidenciar los límites de los mencionados logros.

A no perder lo logrado: una educación pública de excelente calidad, de acceso masivo y absolutamente gratuita decía Correa en el Enlace Ciudadano 515 (11 marzo 2017), a tres meses de terminar sus 10 años de gobierno. Lo real es que la educación pública que dejó en el Ecuador no

¹² “Pedagoga, lingüista, escritora, periodista educativa, activista social. Investigadora y asesora internacional en aprendizaje a lo largo de la vida, cultura escrita, innovación y cambio en educación, comunidades de aprendizaje. Exministrade Educación y Culturas. Coordinadora del Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos. UNICEF y UNESCO. Autora de más de 20 libros. Estudio el modelo educativo finlandés. Consulta educativa para estudiantes, familias e instituciones. Blog OTRAEDUCACION <https://otra-educacion.blogspot.com/@rosamariatorres>” (Torres, OtraEducación 2017)

es ni de excelente calidad ni de acceso masivo ni totalmente gratuita (Torres, OtraEducación 2017).

Si recordamos el slogan de la reforma educativa, “una educación de calidad y calidez”, la investigación de Torres adquiere relevancia pues, en este caso, no se trata de ver más allá del slogan, sino justamente comprender que fue lo que se promovió, y los logros, frente a los hechos concretos. De ahí que la autora señala una lista de objeciones respecto a las cifras del Informe a la Nación del 2017. Rosa María Torres (2017) en OtraEducación, así lo expresa: “Mucha inversión en educación, pero... Expansión del acceso, pero ... Mucha infraestructura, pero... Mucha gratuidad, pero ... Más atención a los docentes, pero ... Mucha evaluación, pero... Mucha información, pero... 'Revolución educativa', pero (...)”.

Cada uno de los temas mencionados hallan un contrapunto: en el tema de inversión, la pregunta no es cuánto se invirtió, sino cómo y con qué sustento técnico se establecieron las áreas de prioridad. Por otro lado, la expansión del acceso no puede ser vista como un logro si no se registra también un incremento en la tasa de permanencia y culminación de estudios, alguien que ingresa al sistema escolar y lo abandona a la larga no puede ser considerado como inversión, ni puede ser parte de un indicador de logro.

Respecto a la infraestructura, Torres señala que el gobierno se centró en la cantidad de escuelas construidas y no en el número de estudiantes beneficiarios, por esta razón es un indicador de logro que, aunque verdadero, no necesariamente refleja un mejoramiento en la calidad de la educación. Así mismo, la gratuidad del sistema escolar no puede ser considerado un indicador de logro por completo, ya que, aunque el gobierno buscó extender su cobertura a través de la entrega de textos, uniformes y refrigerios, ello no implicó una significativa disminución de problemas como la desnutrición infantil.

Por otro lado, respecto a los estándares internacionales de evaluación, haberlos adoptado no implica la superación de los principales problemas del paradigma educativo del país, esta medida incluso pudo afectar el acceso y permanencia en niveles educativos superiores como la universidad, situación que incrementa y profundiza la desigualdad.

La autora discute cada uno de estos puntos con datos presentados por el gobierno nacional, la principal crítica que se extiende a lo largo de su trabajo es la idea de una reforma educativa que fue impuesta, cuyas cifras no tienen forma de evidenciar una incidencia correlacional en el mejoramiento de la calidad de la educación, y una reforma en la que se dejó de lado al resto de la comunidad educativa, sobre todo a quienes desde el inicio se entendió como eje de la educación. “Lo principal en el proceso educativo, lo principal en esa cadena para educar a nuestros jóvenes, se llama maestro” (Correa 2009, 5).

El séptimo punto del Plan Decenal establece como objetivo la “revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida” (Ministerio de Educación 2007, 6). El trabajo con miras a la consecución de dicho objetivo supuso una serie de modificaciones para el trabajo docente, las primeras en torno a temas salariales, de jubilación y partidas para nombramientos, y a la par se advertía un inminente proceso de burocratización del trabajo docente al ser homologados a la condición de servidores públicos.

El proceso de burocratización se hace evidente en distintos aspectos, se busca introducir al sistema educativo en una aparente racionalidad, pretendidamente despolitizada. Aparecen entonces figuras e instrumentos de control como los Distritos Educativos y mentores, asesores y auditores. Los distritos tenían la función de acercar ciertos servicios a docentes, padres y madres de familia e instituciones, consistieron en una forma de descentralizar las funciones del Ministerio de Educación, pero a la vez fueron la instancia que afirmó la idea de la jerarquía del Ministerio de Educación sobre los docentes.

Se estableció una noción de control estatal hacia las instituciones educativas, ya que los distritos estaban ubicados estratégicamente en el territorio y además tenían a cargo un determinado número de instituciones. Es un lugar creado para garantizar el cumplimiento de las normas y los calendarios educativos, así como recopilación de la información generada por las instituciones y los maestros.

Por otro lado, las planificaciones son instrumentos de control del trabajo no pedagógico del docente. La elaboración de planificaciones implica seleccionar, copiar y pegar contenido del

Currículo Nacional, seleccionar contenido de los textos gubernamentales, y establecer un orden, una metodología y actividades, lo que implica que los criterios de evaluación, las orientaciones metodológicas, los objetivos generales de evaluación, las destrezas con criterios de desempeño y los indicadores para evaluar, están determinados por el estado.

Sin embargo, a pesar de la minuciosidad que las planificaciones microcurriculares plantean, de ninguna forma posibilitan un control absoluto del trabajo en aula, lo que si logran es normar el tiempo no pedagógico del docente¹³, este control se hizo aún más explícito con el incremento de las horas en la jornada laboral, pues otra idea que se difundió con vehemencia fue la del maestro como servidor público. “No existe ningún argumento válido para negar la obligatoriedad que tienen los maestros de laborar las 8 horas diarias, en virtud de que los educadores ecuatorianos son servidores públicos” (Pico 2011).

Recordando los planteamientos de Weber, la burocracia tiene características concretas que la hacen la forma racional de dominación por excelencia, dicha racionalidad se expresa en: el respeto y reconocimiento de una estructura jerárquica, el cumplimiento y registro de actividades específicas y bajo formatos comunes previamente establecidos, el uso de un lenguaje técnico común y canales de comunicación específicos, la validación de la probidad de los funcionarios mediante certificados, la estandarización de procesos, cargos y funciones, la apoliticidad de los funcionarios que deben limitarse a la ejecución de procesos, la sanción (que no siempre llega a ser de carácter judicial o penal, sino que con frecuencia era más social; los escarnios públicos reiterativos en espacios oficiales como las sabatinas y otros espacios como declaraciones en prensa fueron representativos del régimen) como mecanismo para garantizar el cumplimiento de roles, y sobre todo la implementación de discursos como el de calidad que acentúa la orientación de carácter racional de las decisiones y los procesos.

El trabajo de planificar fue percibido de distintas formas, si bien no resultaba ser un trabajo nuevo, lo que si era distinto era su forma de elaboración, los insumos empleados, el formato y la función añadida, ya que siempre han servido para orientar el trabajo en clase, pero no había proceso previo de aprobación o de evaluación de lo planificado. Y aunque el principal argumento

¹³ Para este punto, se hace necesario explicar que el trabajo docente tiene horas pedagógicas y no pedagógicas, es decir, horas de trabajo indirecto y directo con las y los estudiantes.

del ministerio era la optimización del tiempo pedagógico, no necesariamente cumplían con ese rol, lo que, es más, en ocasiones significaron un doble esfuerzo, el de hacer una planificación para presentar y otra para trabajar.

Si hacíamos antes las planificaciones, yo tenía un cuaderno, ahí hacíamos todo a mano, ahí se llevaba el registro de lo que se daba, y al final eso se entregaba a un inspector. Lo que pasó fue que las nuevas planificaciones tenían cosas del nuevo currículo, así que necesitamos capacitaciones para saber cómo llenar. Lo que cambió fue que ahora nos tocó aprender a usar computadora, y tocaba llenar todo lo que pedía, las primeras veces fue difícil, pero luego ya era de copiar y pegar del currículo (...) Pero a mí me servían más las otras planificaciones, las que hacía en mi cuaderno porque ahí yo sabía cómo planificaba, tenía en cuenta otras cosas más para enseñar, las planificaciones nuevas eran más para entregar porque no servían mucho (Entrevista a Esther, maestra jubilada, Quito, 16 de agosto de 2021).

En cambio, otras docentes si consiguen ver las planificaciones como una forma de organizar el trabajo en el aula, como una forma de dotar de una sistematicidad a las horas pedagógicas, “la planificación es mi guion, ahí está lo que voy a hacer toda la semana” (Entrevista a Sara, maestra de aula, Quito, 15 de mayo de 2021). Sobre todo, para las y los docentes que empezaron su vida laboral de la mano de la reforma educativa, es un instrumento indispensable.

Los actos normativos pueden tener múltiples lecturas, pero tomando en cuenta la situación entre el Estado y la UNE, y las formas históricas de protesta de la organización, no es descabellado pensar también, que el incremento de horas y carga laboral estén orientadas a “desincentivar la participación en las huelgas y paros” (García 2017, 79). Esta idea sugerida por Rosa García se basa en el análisis de la reforma educativa en México en comparación con la de Ecuador, y hace referencia a una prohibición que se impuso al magisterio de tener más de tres faltas consecutivas en un mes.

Otra forma de imprimir una noción de racionalidad está en los procesos de selección de funcionarios y de ingreso al magisterio. Aquí resulta de suma importancia empezar hablando de la experiencia de Sara, quien obtuvo su título de maestra en 1999, pero que pudo finalmente ejercer su profesión en el magisterio público en el 2009, ¿Por qué?

Yo estuve mucho tiempo en manifestaciones, plantones, capacitaciones, hasta exámenes dimos con la UNE, exámenes que nunca revisaron, yo iba, aunque no estaba afiliada, con la esperanza de conseguir trabajo en el sector público, pero eso nunca pasó, fueron años intentando... Y nunca vi que un compañero... Aunque sí, ahora que recuerdo, una compañera de mi promoción consiguió el nombramiento, pero ella había dicho que pagó \$3000 para que le den la plaza. Entonces, tenías que tener dinero o palancas. Yo nunca conseguí y ahí como que le cogí rencor a la UNE... Fue luego, con el proceso de “Quiero Ser Maestro 2” que pude conseguir una plaza, a través de un concurso de méritos (Entrevista a Sara, maestra de aula, Quito, 15 de mayo de 2021).

Los concursos de méritos y oposición mencionados por Sara tienen como objetivo, garantizar la igualdad de oportunidades y la transparencia en la ocupación de las plazas, además se busca que las y los docentes con mejor nivel de preparación consigan su ingreso al magisterio. Sin embargo, este discurso de igualdad y transparencia pudiera tener por detrás la idea de mermar el control que, hasta ese entonces tenían las instituciones educativas sobre los procesos de incorporación de docentes al magisterio público nacional.

La creación de programas como “Quiero Ser Maestro” pretenden dotar de una racionalidad procesual, a la incorporación de nuevos docentes al magisterio público, ya sin la posibilidad de intervención de la UNE. El atravesar por una serie de etapas, genera también en los sujetos la sensación de merecer el cargo y tener que demostrarlo, es decir, de cumplir con su trabajo (cabe recordar que, la definición de la labor docente se encontraba en disputa). También el ascenso en el escalafón empieza a regirse por una racionalidad distinta, se establecen números de horas de capacitación y títulos académicos alcanzados como forma de medir el desarrollo profesional para la revisión y el alza salarial y empiezan a tener menos peso elementos como la antigüedad al momento de elevar sueldos o asignar funciones en los establecimientos.

El señor Pablito debía ser el rector, pero vinieron los del ministerio y todo fue un rebulicio. Como fusionaron las dos escuelas del sector, la nuestra y la 10, ahí llegó el ingeniero Marco, que es el rector ahorita. Él llegó después, pero aquí a quien le conocían todos, porque trabajó desde que era bien jovencito, es al señor Pablito, todos le conocen, los padres, los estudiantes, los de la empresa, los del ministerio, por eso él debía ser el rector. Pero no tenía maestría, y también ya a la edad ¿Para qué va a hacer? Dijo él mismo (Córdova 2018, s/d).

El relato de Elizabeth sobre la fusión de las escuelas del sector permite lanzar un cuestionamiento sobre el afán homogeneizador y estandarizador de la reforma educativa que, en el caso de las escuelas en espacios rurales, no estimó que muchas instituciones regulaban sus jornadas y actividades, de acuerdo con las dinámicas y necesidades comunitarias.

Fue una pena lo que pasó... Antes en nuestra escuela teníamos un programa de almuerzo estudiantil, los papás aportaban \$0.50 semanales para comprar carne y lo demás cosechábamos aquí mismo en los terrenos de la institución, aquí mismo, con papás y estudiantes sembrábamos papas, frejol, maíz, cebolla, todo, todo mismo cultivábamos aquí y era bueno verá. Esto empezó porque los niños aquí tienen problemas de desnutrición, así que vimos esa necesidad de que llegaban a la casa y no había que comer, unos llegaban a trabajar, a lavar la ropa, a cuidar los hermanos... Así que la idea era ayudarles, aunque sea con el almuerzo. Comían unos 140 niños, y eran familias enteras con 5, 6 niños y niñas....

Ya verá, lo que hacíamos era que los profesores nos turnábamos, yo era el director, pero eso no importa, nos turnábamos y hacíamos grupos de 3 para cocinar el almuerzo una vez a la semana a las 10:00, y cuando salíamos a cocinar, dejábamos los grados encargados para que los niños no estén solos, les dejábamos con actividad para que estén tranquilos.

Cuando se acababa clases, a eso de las 12:30, los estudiantes que sí podían ir a comer en su casa, se iban y los demás se encargaban de ver a sus hermanos, lavarse las manos y organizar las bancas para poder comer; había unos que cogían el almuerzo y se iban, otros comían aquí, eso se acordaba con los papás, pero la mayoría comía aquí.

El problema vino cuando se unió las dos escuelas, porque la nuestra era pública y la 10 de agosto era particular, aunque no cobraban mucho. Entonces, dijeron que se unían las dos escuelas y ahí se mezclaron por decir, niños de escasos recursos con niños que más o menos sí tenían para comer y eso... Así que, aunque al principio quisimos mantener los almuerzos, ya se hizo cada vez más difícil, hasta que un día, los papás del 10, habían ido a decir al rector que nosotros no trabajábamos, que pasábamos cocinando y comiendo, que esa no es la función de la escuela. Ahí si ya no hubo como, porque eso podía llegar al distrito y hubiera sido un problema... Por el problema con los otros padres de familia, ya no se pudo seguir...

Fue una pena... Tantos niños que otra vez se quedaron sin almuerzo... Que pena... considero ese un fracaso en mi carrera, porque debí ponerme más fuerte, debí conversar con los padres y hacer

valer lo que hacíamos. Pero también fue un tiempo de muchos cambios y nadie tenía tiempo para nada, así que se quedó eso así... Es el fracaso más grande de mi vida (Entrevista a Pablo, inspector de escuela rural, Quito, 02 de diciembre de 2018).

El relato de Pablo sobre los almuerzos es particularmente decidor para explicar el conflicto entre la lógica con la que avanzaba el proceso de reforma educativa y la lógica comunitaria, en conversaciones fuera de entrevista, se comentó que cuando se fusionaron las escuelas, estaba la expectativa de que el “señor Pablito” como le dicen, sea el rector, sin embargo, el ministerio prefirió traer una persona externa para que ocupe el cargo. Sin duda legalmente, el cargo le debía ser asignado a quien tuviera los méritos, sin embargo, legítimamente, por la trayectoria que la comunidad y sus pares le reconocían, era Pablo quien debía ser el rector. A decir de las y los profesores, esa habría sido la salvación de los almuerzos.

Esta historia se replica en distintos espacios de educación comunitaria y periférica con diferentes matices, en prensa y artículos de opinión, se encuentran historias de niños que deben salir muy temprano de sus casas para ir a estudiar e incluso quienes se quedaban en casas de parientes que viven más cerca para poder llegar a tiempo. La reforma educativa se impuso regulando, invisibilizando y desconociendo los procesos de los centros educativos como espacios de encuentro y movilización comunitaria, y suprimiendo en la práctica las diferencias entre instituciones.

Niños que llegan demasiado tarde a sus casas, accidentes de tránsito, inseguridad... Son los problemas en varios sectores de Tisaleo, cantón de Tungurahua, donde se cerraron pequeñas escuelas para unificarlas en la unidad educativa Aníbal Salgado Ruiz, en el centro cantonal. Cerca de las 15:00, Piedad, quien pidió que se proteja su nombre por temor a represalias, espera preocupada la llegada de su hija de 9 años, quien debe recorrer a pie varios kilómetros desde la escuela hasta su casa. Piedad asegura que “este tormento” lo tiene que vivir desde que cerraron la escuela que quedaba a cinco minutos. “Me da pena por mis guaguas, porque tienen que caminar tanto, llegan muy tarde, cansados y sin almuerzo”, aseguró. “Incluso tienen que cargar esas maletas pesadas con todos los libros y cuadernos”, añadió (Viteri 2017).

Conclusiones

No creo haber percibido otra imagen que represente con mayor precisión el concepto de discrecionalidad de las burocracias callejeras que el chanco rosado, muerto con las tripas por fuera, suspendido del centro del techo de un aula, un piso ensangrentado y docentes alrededor del mismo con cuchillos, sangre y vísceras en las manos, la escena es la muestra de que el control estatal de lo que sucede en el aula de clase es un objetivo de suma complejidad que desborda y trasciende cualquier forma de política pública.

Si bien se conoce que el estado aporta representaciones culturales, y la escuela como institución en el sentido de Bourdieu podría ser considerada un aparato que favorece la difusión de dichas representaciones, debido a la discrecionalidad característica del trabajo docente, no se debe descartar la escuela como un espacio de disputa de las representaciones culturales, por lo que estas instituciones constituyen un escenario privilegiado para la observación de las interacciones entre la norma estatal y las prácticas cotidianas y resistencias que producen dichas normas.

La escuela se presenta como un lugar en el que los ciudadanos se encuentran con el estado, y las representaciones sobre este se construyen en cada interacción, en las solemnes y las espontáneas. No es casual que la educación siempre esté anclada al estado, es uno de los dispositivos más eficientes y a la vez constituye uno de los espacios con mayor posibilidad de disenso, por lo que enfocar los esfuerzos en el control del sistema escolar es indispensable para el éxito de un proyecto político.

La necesidad del control de diversos sectores estratégicos entre ellos la educación, fue asumida por el gobierno de la Revolución Ciudadana, y entendida como disputas necesarias para el proceso de construcción de la legitimidad del proyecto de gobierno, que bien puede ser entendido en términos de Rancière como un nuevo reparto de lo sensible. La primera pista para comprender este nuevo reparto está en el concepto de ciudadanía que permitió empezar a definir atribuciones a los ciudadanos y a los grupos organizados en tanto que conjuntos de ciudadanos.

En la definición del ciudadano de la revolución propuesta por el correísmo, se estaba disputando también la capacidad de agencia política de los individuos, pero sobre todo de las colectividades. Así, los primeros contendientes en la disputa por el rol de los movimientos sociales ante la

propuesta del nuevo plan de gobierno serán los diversos movimientos y sus empírica e históricamente legitimados repertorios de acción frente al estado. El análisis de la relación entre un movimiento social específico, el magisterio representado por la UNE y el estado, permitió reconocer al menos una trayectoria bien definida de cómo se construye la ficción de racionalidad del estado a través de un proceso de burocratización.

Al estado no se le debe conceder ingenuidad, el gobierno de Rafael Correa se caracterizó por tener prácticas altamente estratégicas y articuladas con una serie de acciones que profundizan los efectos de los discursos, tal como explica Foucault con relación al concepto de *microfísica del poder*, esta articulación de leyes, discursos, normas y acciones llegan a ser sumamente efectivas para crear disposiciones en los sujetos.

En el capítulo tercero se presentó la contribución de Weber sobre la dominación racional del estado y también las relecturas que Lipsky y Gupta realizaban en torno a la necesidad de comprender que hay distintos niveles de burocracia y que la clasificación de estas permitía comprender que cumplen distintos roles como la creación de la política pública y su aplicación, funciones que además se complejizan en la medida en que el burócrata detenta mayor o menor capacidad de discreción.

El gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido señalado por construir un estado obeso, es decir, un estado con alto nivel de burocratización, esta afirmación se sostiene en: 1. La creación de un sinnúmero de instituciones para fines de construcción de normativa y su supervisión y control; 2. El desarrollo de procesos meritocráticos que permitieron el ingreso de profesionales altamente calificados a trabajar para el estado; y 3. La construcción de una cultura de rendición de cuentas que alcanza tanto a las instituciones con la presentación de informes de gestión, y a las y los ciudadanos con el sistema de declaración patrimonial y pago de impuestos.

En el proceso emprendido por el correísmo, la educación y sus principales actores, las y los docentes de instituciones públicas, aparecen como figuras complejas, ya que, si bien reciben un pago del estado, su trabajo no se encontraba normado como el del resto de servidores públicos, esto y el hecho de que el magisterio había consolidado el sindicato más poderoso del país, fueron la base para determinar la necesidad de focalizar el proceso y buscar transformar a las y los

docentes en los servidores públicos que el estado correísta demandaba, determinado en este trabajo de investigación como un proceso de burocratización docente.

El proceso de burocratización del magisterio requirió de la organización de un sistema que permitiera detonar cambios aparentemente profundos en el sistema educativo, así se empezó por asumir la educación como campo de acción prioritaria del estado, dando como resultado la adopción del Plan Decenal como política estatal, la creación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe y las modificaciones a la Ley de Escalafón Docente. Estas modificaciones fueron la base de la construcción de un nuevo discurso sobre lo educativo, que se cristalizó en el proyecto de la llamada Revolución Educativa que promulgaba una educación de calidad y calidez.

A partir del reconocimiento de todas estas reformas como parte de la Revolución Educativa, fue necesario establecer las competencias del estado y de los distintos actores de la comunidad educativa. Aparecieron una serie de instrumentos legales y normativos que contribuirían a perfilar a los actores de los procesos educativos, y dado que se contaba con el aparato institucional necesario, también se produjeron documentos que determinaban atribuciones, límites y responsabilidades, así como un aparentemente minucioso proceso de selección de nuevos docentes para el ingreso al magisterio.

En la producción del nuevo sistema educativo hay construcciones discursivas menos formales y más performáticas. Para justificar la necesidad de las transformaciones que se estaban dando, se empleó y reforzó una idea de la educación de antes que provenía además de un pasado que era, a todas luces, reprochable; el pasado de “la larga y triste noche neoliberal”. Las sabatinas que eran un espacio de comunicación entre Rafael Correa y la ciudadanía, llegaban a durar hasta 6 horas, y fueron aprovechadas para fortalecer la necesidad de una reforma educativa y también para cuestionar y desprestigiar el desempeño del docente como individuo y también como organización colectiva.

Los constantes cuestionamientos al magisterio sostuvieron una serie de acciones que provenientes de distintos espectros, político (persecución denunciada por la Unión Nacional de Educadores), jurídico (modificaciones que afectaron la autonomía económica y la adhesión de nuevos docentes

a la UNE) y social (condena de la politización del magisterio), fueron restringiendo la capacidad del magisterio de interacción con el estado y poniendo en entredicho la capacidad de representación de la UNE, mientras todo esto sucedía, la reforma se iba imponiendo con amenazas, con negociaciones y a regañadientes. Lo que sucedió al final de esta contienda entre la UNE y el estado correísta tiene demasiadas versiones y no me atrevería a juzgar ninguna como verdadera o falsa, el estado manifestó que transformó la educación y la UNE sobrevivió a la década de correísmo invocando el derecho a la resistencia.

Las reformas de la Revolución Educativa se presentó como necesarias ante la realidad de un sistema educativo caótico, arbitrario y mediocre (en la construcción discursiva gubernamental), por lo que se buscó a toda costa mostrar la transparencia y racionalidad de los nuevos procesos de ingreso al magisterio, la eficacia en el manejo de contenidos curriculares, y la búsqueda constante de la calidad y la excelencia que fueron delegadas en calidad de responsabilidad a las y los docentes, todas características de la burocracia weberiana.

El trabajo de investigación contiene suficientes elementos para determinar que la racionalidad de un estado burocratizado constituye en el sentido de Rancière y Caicedo una ficción, es decir, algo que a través de una sucesión de articulaciones y relaciones causales alcanza el estatus de posible, necesario y real, lo cual implica que el proceso de la Reforma Educativa se manifiesta como necesidad solo a partir de que se ha hecho efectivo un nuevo reparto de lo sensible del que estamos asumiendo una parte.

A esto se suman las críticas de Lipsky y Gupta, que no fueron negadas por el estado correísta, sino más bien funcionalizadas. Sobre la construcción discursiva estatal de la figura del maestro se ciernen ambas visiones de la burocracia, la ortodoxa weberiana y la heterodoxa de Lipsky y Gupta, la primera aparece como la propuesta del estado, el deber ser del maestro burócrata ideal, eficiente, despolitizado, excelente, el maestro que será capaz de consolidar la Revolución Educativa y lograr la educación de calidad. La segunda visión aparece cuando se realiza el escarnio público, cuando la característica discrecionalidad de las y los docentes en calidad de burócratas callejeros, es tomada por negligencia, arbitrariedad, desacato.

Ahora bien, como hemos observado, la Revolución Educativa implicó la estructuración de un sistema discursivo entorno a la educación y a las y los docentes, y dado que “<los estados definen y crean ciertos tipos de sujetos e identidades> (Roseberry 1994, 357). Y lo hacen no solo a través de la fuerza pública sino también a través de sus oficinas y rutinas sus trámites y papeles” (Buchely 2014, 21) El trabajo de investigación también buscó observar y generar una comprensión sobre cómo el estado correísta se materializó en la vida de las y los docentes que tuvieron que vivir el proceso de la reforma educativa.

“Fue un tiempo en el que cambió todo y no cambió nada” (Entrevista a Esther, maestra jubilada, Quito, 16 de agosto de 2021). Esta frase extraída de una entrevista fue contundente cuando me preguntaba por cómo vivieron las y los docentes la reforma. Cabe especificar que, si bien hubo cambios estructurales que quizá en la aplicabilidad tenían una mínima incidencia en la vida cotidiana de un docente, también se produjeron cambios que modificaron incluso las formas de vivir y compartir el tiempo en los hogares.

Creo que una de las principales críticas que se ha hecho en este aspecto, fue la falta de criterio con la que la reforma se implementó en lugares donde las instituciones educativas estaban vinculadas a lógicas de carácter comunitario, esto hace referencia sobre todo a que la forma en la que las y los maestros son percibidos en los espacios urbanos, no es igual a la de los espacios rurales, para comprender esta diversidad de significados que puede tener la figura docente hace falta realizar lecturas desde la interseccionalidad étnica y cultural que orienten sobre la viabilidad de ciertas decisiones y sus efectos. El relato de la pérdida del sistema de almuerzo escolar por la fusión de dos instituciones educativas revela con claridad que no se dimensionó lo que significaba la escuela para la comunidad educativa en determinados sectores y se procedió con un afán estandarizador

Otro evento que da cuenta del afán estandarizador se revela en la forma en que se regularon las jornadas de clase, sin considerar los horarios de las zonas urbanas y rurales, así como tampoco se tomaba en cuenta las distancias. Son reiteradas las réplicas que hacen tanto madres y padres de familia como maestros y maestras. Algunos docentes fueron reubicados en nuevas instituciones al cerrarse otras, cuando esto ocurría en ciudades se podía sobrellevar, pero en el caso de las

zonas rurales, estas modificaciones implicaban incluso tener que modificar el domicilio del maestro de lunes a viernes.

como cerraron la escuela donde yo trabajaba, a mí me pusieron en otra, pero esa era en otro pueblo, ya me quedaba bien lejos, era tan lejos que para llegar siempre se llegaba caminando porque no podían ni entrar carros ahí. Lo que me tocó hacer fue irme a vivir ahí cerca, entonces les dejaba a mis hijos y mi marido y les veía ya solo fines de semana, así estuve casi 2 años (Entrevista a Sara, maestra de aula, Quito, 15 de mayo de 2021).

Por otro lado, también fueron sentidas las afectaciones económicas, tener que comprar una computadora implicaba aprender a manejarla, en el mejor de los casos eso era posible, no obstante, una de las maestras comentaba que le pagaban a una persona para que pasara lo que ellas escribían a mano a la computadora. Tomando en cuenta que hubo un año lectivo donde las planificaciones se entregaban semanalmente, queda pendiente hacer el cálculo de cuanto del sueldo de un maestro iba a parar en delegar, por falta de conocimiento o insumos, la elaboración de algunos documentos normativos.

Otro de los problemas que debieron enfrentar una vez que la Universidad Nacional de Educación generó sus primeros graduados, fue el estar frente a nuevos maestros que rechazaban y desconocían a la UNE y que además tenían mayor posibilidad de ubicarse en ciertos cargos por ser maestros formados para responder a la lógica del nuevo sistema educativo, nuevamente es pertinente recordar que el señor Pablito, un maestro de larga trayectoria y legitimidad, fue desplazado por una persona que tenía maestría aunque no conocía nada sobre el contexto de la Institución Escolar que dirigía.

Contrario al objetivo que públicamente se planteaba el gobierno, sobre la necesidad de revalorizar el trabajo docente, fue una época en la que constantemente se veía al presidente construyendo una imagen negativa, que siempre estuvo vinculada al carácter político que la organización docente habría cobrado, sin embargo, el gobierno se permitió crear una red de maestros que compartiera su ideología, generando división en el gremio docente y condenando las formas de politicidad de las organizaciones que no le eran afines.

Para concluir con esta parte de las conclusiones, quiero comentar que en el proceso de elaboración de este trabajo fui conociendo investigaciones que consideré muy cercanas, y veía con alegría que muchas de las cosas que lograba comprender, se articulaban con otros trabajos. Entonces, por un lado, he buscado contribuir a pensar lo que fue la Revolución Educativa y también a comprender la relación del estado correísta con los movimientos sociales.

Por otro lado, más en el sentido de la Antropología del Estado, y pensando en que:

Lo que el Estado significa para la gente que lo habita es importante, esos significados se construyen a partir de “archivos, órdenes, memos, estadísticas, informes, peticiones, inspecciones, inauguraciones y transferencias, la cotidianeidad de los intercambios entre las burocracias y los burócratas y los ciudadanos” que continúan “notablemente poco estudiados en contraste con el interés predominante que está puesto sobre las maquinaciones de los líderes de Estado los cambios en las grandes políticas los cambios de régimen o la base de clase de los funcionarios estatales (Gupta 2015, 28).

He querido contribuir también en la línea de cuestionar el estado como fuente de legitimidad gubernamental, y esta postura queda clara en la decisión de escribir estado con inicial minúscula en todo el trabajo excepto en el apartado de la teorización weberiana.

Sin duda, como todo proceso de investigación hay muchas cosas que quedan excluidas, sin embargo, quisiera explicar algunos límites claros que logré identificar en mi trabajo. En primer lugar, me gustaría explicar que respeto a los efectos de la reforma en la vida de las y los docentes, hubo un tema que llamó mucho mi atención, sin embargo, al intentar incluirlo, comprendí que quizá era un despropósito ya que las afectaciones de salud que se evidencian en requerimientos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de las y los maestros, tiempo después de la modificación de la jornada laboral son datos que requieren de un trabajo más minucioso para llegar a ser incluidos como evidencia.

Otro tema importante que se ha dejado de lado fue el eje de género, si bien he podido constatar que la educación está copada mayormente por mujeres, resultaba darle excesiva amplitud al trabajo de investigación desarrollar una arista que permita pensar la reforma en ese sentido, por lo que también se ha dejado de lado, aunque considero que si resultaría ser una lectura importante,

teniendo en cuenta que gran parte de las maestras entrevistadas y conocidas son cabeza de hogar, lo que me lleva a determinar que una lectura de la reforma educativa desde el género es necesaria.

En otro aspecto, refiriéndome a algunos detalles de carácter metodológico, es indispensable precisar que las entrevistas e historias de vida fueron realizadas en pandemia, y dado que no fue posible realizar trabajo de campo, me vi en la necesidad de recurrir a viejas notas de campo que como he especificado no fueron realizadas a propósito de este trabajo de investigación, pero que sin embargo fueron útiles para lograr equilibrar la información analizada en este trabajo.

Finalmente quisiera comentar que, al inicio de la investigación, apareció una pregunta que no quise responder, esa pregunta no me abandonó hasta este punto en el que me dispongo a resolverla, sobre todo porque creo que consiste quizá en el inicio de un apartado más. La pregunta consiste en determinar si la Revolución Educativa es en realidad una receta aplicada por el correísmo a diversos movimientos sociales por considerarlos peligrosos para la gobernabilidad, con el fin de lograr su deslegitimación y posterior desarticulación. Al menos para el caso específico de la educación, es posible afirmar que sí, y existen estudios suficientes tanto sobre otros movimientos sociales como sobre grupos organizados que llegaron a ser criminalizados, que sostienen esta afirmación.

No obstante, mi afirmación, también es necesario ampliar un análisis que recoja de forma crítica los procesos de la UNE, que como representante del magisterio ha logrado generar un repertorio de acciones que le hicieron merecedora de un peso político importante que, dependiendo de la óptica, resistió por poco al gobierno correísta. También es preciso realizar una revisión de las propuestas exclusivamente educativas que se han realizado desde este gremio de docentes y el alcance que han logrado tener a través del tiempo, dado que una de las principales observaciones que les aplica es el haber abandonado la relación con la educación del país. Un estudio exhaustivo de las acciones y mecanismos de la UNE tanto es sus relaciones con agentes internos como externos le aportaría otra dimensión a un estudio como el que presento y produciría una nueva complejidad en torno a la que pensar el problema de la educación como objeto discursivo.

Referencias

- Abers, Rebecca; Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2014. "Repertorios de interacción, Estado y sociedad en un Estado heterogéneo, la experiencia en era Lula. Datos". *Revista de Ciencias Sociales* 57 (2): 325-357.
https://www.redalyc.org/pdf/218/Resumen/Resumen_21831470003_1.pdf
- Abrams, Philip; Akhil Gupta y Timothy Mitchell. 2015. "Notas sobre la dificultad de Estudiar al Estado". En *Antropología del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron. 1995. *La reproducción, elementos para una teoría del sistema educativo*. Ciudad de México: Fontamara S.A.
- . 2003. *Los herederos, los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bravo, Julio A., Fermín Galindo Arranz y Ramiro Ruales Parreño. 2018. "La comunicación y periodismo ejercidos por Leonidas Proaño para el cambio social". *Revista Killkana Sociales* 2 (3): 209-218. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6584514>
- Buchely, Lina, Akhil Gupta, Michael Lipsky, Aradhana Sharma y Charles Wright Mills. 2014. *Las burocracias*. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar. Siglo del Hombre Editores.
- Buchely, Lina. 2015. *Activismo burocrático. La construcción cotidiana del principio de legalidad*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Campos, Rodrigo. 2008. "Incertidumbre y complejidad: reflexiones acerca de los retos y dilemas de la pedagogía contemporánea". *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 8 (1):1-18. <https://www.redalyc.org/pdf/447/44780102.pdf>
- Chaves, Patricia. 2015. "Tres campañas alfabetizadoras latinoamericanas: Cuba, Ecuador y Argentina. Ensayo de comparación transversal". *Revista Digital de Ciencias Sociales* 2 (2): 211-224. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/288/141>
- Consejo Nacional de Educación. 2007. *Plan Decenal de Educación 2006-2015*. Quito: Ministerio de Educación.
- Correa, Rafael. 2009. *La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio de Educación.
- . 2009. *Rendición de cuentas 2009*. Quito: Ministerio de Educación.
- Das Veena y Deborah Poole. 2008. "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
<https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>
- Echeverría, Bolívar. 2011. "Lo político y la política". En *Bolívar Echeverría, ensayos políticos*. Introducción y selección de Fernando Tinajero. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Escolano, Agustín. 2008. "La escuela como construcción cultural. El giro etnográfico en la historiografía de la escuela Espacios en Blanco". *Revista de Educación* 18: 131-146.
<https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539800006.pdf>
- Fondo Documental Diocesano. 2010. *Monseñor Leonidas Proaño Villalva, Centenario de su natalicio 1910-2010 Concientización, evangelización y política*. Riobamba: Gobierno Provincial de Chimborazo.
- Foucault, Michael. 2002. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- . 2005. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Fabula Tusquets.
- . 2008. *Defender la sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- García, Rosa. 2017. “Reformas del servicio docente y corporativismo magisterial ¿Hasta dónde se ha llegado en México y Ecuador?” *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos* 2 (7): 73-99.
https://www.researchgate.net/publication/325331702_Reformas_al_servicio_docente_y_corporativismo_magisterial_hasta_donde_se_ha_llegado_en_Mexico_y_Ecuador#full-text
- Guayllas, Stalin (s/f). “El gran desafío del mejoramiento de la calidad de la educación”. (s/d) Quito. <https://n9.cl/dke2e>
- Gupta, Akhil. 2017. “El Estado y las políticas de pobreza”. En *La máscara del poder, Textos para pensar el estado, la etnicidad y el nacionalismo* edición de Pablo Salazar. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Illicachi, Juan y Jorge Valtierra. 2018. “Educación y liberación desde la óptica de Leónidas Proaño”. *Sophia, colección de Filosofía de la Educación* 24: 145-170. Quito: Universidad Politécnica Salesiana. <https://www.redalyc.org/journal/4418/441853860004/html/>
- Inda, Graciela. 2012. “Los dilemas del Estado moderno según Max Weber: un recorrido por sus Escritos Políticos (1917-1920)”. *Estudios Avanzados* 17: 13-38.
<https://www.redalyc.org/pdf/4355/435541647002.pdf>
- Julia, Dominique. 1995. “School Culture as a Historical Object. The Colonial Experience in Education”, *Paedagogica Historica Series I*: 353-382. (s/d).
<https://www.jstor.org/stable/45178135>
- Kafka, Franz. 1976. *El castillo*. Madrid: Edaf.
- . 2014. *El proceso*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- . 2019. *En la colonia penitenciaria*. Barcelona: Acantilado.
- Kaufman, Robert y Joan Nelson. 2005. “Políticas de Reforma Educativa, comparación entre países”. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* 33:3-25. Baltimore. <https://n9.cl/lj1ms>
- Kitschelt, Herbert. 1999. “Panoramas de intermediación de intereses políticos: Movimientos sociales, grupos de intereses y partidos a comienzos del s. XXI”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 1 (2): 7-25.
<https://www.redalyc.org/pdf/380/38020101.pdf>
- Lipsky, Michael. 1980. “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”. En *Los clásicos de la Administración Pública*, Hyde Alfred y Shafritz Jay, 780-794. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Luna, Milton. 2014. *La políticas educativas en Ecuador, 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Mancero, Julio, Fermín Arranz y Juan Carlos Bravo. 2019 “Leonidas Proaño: ejercicio periodístico para el cambio social de los indígenas ecuatorianos”. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação; Lousada* E20: 229-241. (s/d). <https://n9.cl/yr37g>
- Martínez, Alberto. 2005. “La Escuela Pública: del socorro de los pobres a la policía de los niños”. *Colección Pedagogía e Historia*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico-IDEP.
- Ministerio de Educación. 2012. *Estándares de calidad educativa*. Quito: Ministerio de Educación.
- . 2007. *Plan Decenal 2006-2015*. Quito: Ministerio de Educación.
- Ortiz, Andrés. 2014. “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4): 583-612. <https://n9.cl/ge5z6>
- Posso, Carlos. 2014. *El retorno de Ulises. Estado y participación política conflicto UNE/Gobierno*. Quito: Flacso Ecuador.

- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Nuevo Visión.
- . 2000. *El reparto de lo sensible*. Santiago de Chile: LOM.
- . 2019. “El tiempo de los no-vencidos. (Tiempo, ficción, política)”. *Revista de Estudios Sociales* 70: 79-86. (s/d). <https://doi.org/10.7440/res70.2019.07>
- Rockwell, Elsie. 2016. *Diccionario Iberoamericano de Filosofía de la Educación*. Ciudad de México: <https://www.fondodeculturaeconomica.com/dife/definicion.aspx?l=C&id=45>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2017. *Informe a la Nación 200-2017*. Quito: SENPLADES.
- Tamayo, Luis. 2007. “Tendencias de la pedagogía en Colombia”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 3 (1): 65-76. <https://www.redalyc.org/pdf/1341/134112603005.pdf>
- Torres, María. 2014. *Otra Educación. 'Revolución educativa', buen vivir y educación popular*: Quito: <https://otra-educacion.blogspot.com/>
- Tyack, David y Larry Cuban. 2001. *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vaín, Pablo. 2009. “Escuela, Estado y familia. Un pacto por definir”. *Educación, lenguaje y sociedad* VI (6): 329-344. Misiones: Universidad Nacional de Misiones. <https://n9.cl/btius>
- Valdivia, Soledad. 2016. “Redes políticas y movimientos sociales en Bolivia: más allá de la autonomía y la cooptación”. *Bolivian Research Review* 11 (1): 20-46. Leiden: Universidad de Leiden.
- Vallejo, Raúl. 2007. *Plan Decenal de Educación 200-2015*. Quito: Ministerio de Educación.
- Weber, Max. 1919. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1972. *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.
- . 2002. *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Zaremborg, Gisela. 2019. “Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional”. *Revista Mexicana de Sociología* 81 (1): 145-177. Ciudad de México: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032019000100145

Entrevistas:

- Entrevista a Alicia, vía Zoom, maestra de básica, 12 de diciembre 2021.
- Entrevista a Esther, presencial, maestra jubilada, 16 de agosto 2021.
- Entrevista a Josué, vía Zoom, estudiante de bachillerato, 12 de octubre 2021.
- Entrevista a Pablo, presencial, inspector escuela comunitaria, 02 de diciembre 2018.
- Entrevista a Sandra, vía Zoom, maestra de básica y bachillerato, 12 de junio de 2021.
- Entrevista a Sara, vía Zoom, maestra básica, 15 de mayo 2021.

Otras fuentes:

- Diario de campo en Cotopaxi, 2018.
- Diario de campo en Cotopaxi, 2019.

