

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2010 - 2012**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**EL RETORNO DE ULISES
ESTADO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: CONFLICTO UNE/GOBIERNO**

CARLOS PATRICIO POSSO CEVALLOS

ENERO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2010 - 2012**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**EL RETORNO DE ULISES
ESTADO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: CONFLICTO UNE/GOBIERNO**

CARLOS PATRICIO POSSO CEVALLOS

**ASESOR DE TESIS: DR. FRANKLIN RAMÍREZ
LECTORES: DR. FELIPE BURBANO Y Ph.D. VALERIA CORONEL**

ENERO 2014

A Emilia

AGRADECIMIENTOS

A los profesores del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. A Simón Pachano y Carlos de la Torre por la bibliografía sugerida. A Felipe Burbano, por su apoyo y paciencia en el taller, por los comentarios y recomendaciones teóricas, siempre inteligentes, que realizó a este trabajo.

A Franklin, por la tutoría, la rigurosidad de las discusiones y los libros.

A Magaly Robalino, Rosemarie Terán y Hernán Ibarra, por la bibliografía y las generosas recomendaciones desde la Historia.

A los compañeros de maestría, por todas las criaturas incapaces de aullar dos centímetros después de la lengua.

A Onetti. Por las innumerables formas del orgullo. Por todo el sur que será.

*Heme aquí en la playa armoricana. Que
las ciudades se iluminen en la noche. He
cumplido mi jornada; abandono a Europa.
El aire marino quemará mis pulmones; me
curtirán los climas perdidos.
Nadar, pisotear hierba, cazar, sobre todo fumar; beber
licores fuertes como metal hirviente,
—a semejanza de aquellos queridos antepasados
alrededor del fuego.
Regresaré, con miembros de hierro, la
piel ensombrecida, la mirada furiosa: por
mi máscara, se supondrá que pertenezco a
una raza fuerte. Tendré oro: seré ocioso y
brutal. Las mujeres cuidan a esos feroces
lisiados reflujo de las tierras cálidas. Intervendré
en política. Salvado.
Ahora estoy maldito, tengo horror a la
patria. Lo mejor, sería dormir, completamente
ebrio sobre la playa.*

A.Rimbaud

Igualmente cierto es que los individuos no pueden adquirir dominio sobre sus propias interconexiones sociales, antes de haberlas creado. Pero es una noción insípida concebir este nexo meramente objetivo como un atributo natural, espontáneo, inherente a los individuos e inseparable de su naturaleza (en antítesis de su conocimiento y voluntad consciente). Este nexo es su producto. Es un producto histórico. Pertenece a una etapa específica de su desarrollo. El carácter ajeno e independiente en el cual existe en el presente vis-a-vis los individuos, prueba solamente que los últimos están todavía comprometidos en la creación de las condiciones de su vida social, y que ellos no han comenzado aún, sobre la base de estas condiciones, a vivirla. Es el lazo natural de los individuos dentro de relaciones de producción específicas y limitadas.

Karl Marx (*Grundrisse*)

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN GENERAL	12
NIVELES DE ANÁLISIS	15
ESTRATEGIA TEÓRICA/METODOLÓGICA	17
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS.	20
CAPÍTULO PRIMERO	22
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: REPERTORIOS NORMATIVOS	22
INTRODUCCIÓN	22
1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: SISTEMAS Y SUJETOS DE REPRESENTACIÓN.	24
1.1. LOS LINEAMIENTOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.	24
1.2. LOS MÁRGENES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	30
2. CORPORATIVISMO: INTERMEDIACIÓN DE INTERESES Y ESTABILIZACIÓN SISTÉMICA.	34
2.1. SOBRE EL CONCEPTO DE CORPORATIVISMO.	35
2.2. DEMOCRACIA, ESTADO Y CORPORATIVISMO.	37
CAPÍTULO SEGUNDO	41
RETORNO DEL ESTADO Y PRODUCCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN EL GOBIERNO DE LA “REVOLUCIÓN CIUDADANA”	41
INTRODUCCIÓN	41
1. CONTEXTO DEL PROYECTO DE REFORMA DEL APARATO ESTATAL: CRISIS DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.	44
2. PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN CLAVE DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.	46
2.1. RECONFIGURACIÓN DEL PODER DEL ESTADO.	48
2.1.1. <i>Correlaciones de fuerza y decisionismo político.</i>	52
2.2. DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	53
CAPÍTULO TERCERO	58

BREVE CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA INTERRELACIÓN MAGISTERIO DOCENTE/ESTADO	58
1. COORDENADAS DE LA INTERRELACIÓN ESTADO/MAGISTERIO: REVOLUCIÓN LIBERAL, CICLO DESARROLLISTA Y CICLO NEOLIBERAL.	58
CAPÍTULO CUARTO.....	65
CONFLICTO UNE/ GOBIERNO: GESTIÓN, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN TIEMPOS DEL “RETORNO DEL ESTADO”	65
INTRODUCCIÓN	65
LOS MÁRGENES DEL CONFLICTO.	65
CAMPO DE ESTUDIO Y EJES ANALÍTICOS.	68
1. PRIMERA SECCIÓN: EN BUSCA DE LA REPRESENTACIÓN PERDIDA.....	70
1.1. REPRESENTACIÓN GREMIAL DE LA UNE EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN.	70
1.2. DESACOMODOS EN LA MATRIZ CORPORATIVA UNE/ESTADO.....	78
1.3. DECISIONISMO POLÍTICO Y NUEVOS PUNTOS DE EQUILIBRIO.....	82
1.4. UNE: SENTIDOS E INTERESES SINDICALES DE LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA. ...	87
2. SECCIÓN SEGUNDA: EL NUEVO ROSTRO DE ULISES: HACIA UNA NUEVA GRAMÁTICA DE GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.	92
2.1. LA POLÍTICA EDUCATIVA DENTRO DEL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	96
2.1.1. <i>La semántica de los “derechos adquiridos” y de la paralización de actividades.</i>	101
2.2. GESTIÓN POR RESULTADOS.	110
3. TERCERA SECCIÓN: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA	120
CAPÍTULO QUINTO.....	129
REFLEXIONES FINALES	129
1. HACIA UNA DESCONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA Y LOS LÍMITES DE LA PLATAFORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	129
2. RECOMPOSICIÓN DEL MÓDULO ESTADO/RELACIONES SALARIALES Y DE TRABAJO EN EL CAMPO EDUCATIVO.	133
3. UNE: SENTIDOS Y LÓGICAS SINDICALES DEL CONFLICTO.	136
4. EL PROBLEMA DE LO PÚBLICO Y DEL “BIEN COMÚN”	139

5. GESTIÓN POR RESULTADOS: TRABAJO DOCENTE Y LAS AMBIGÜEDADES DEL SALTO POSNEOLIBERAL.....	145
BIBLIOGRAFÍA	155
ANEXOS	166

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Presupuesto del sector educación sobre el total del presupuesto del Estado, 1980-1990 (%).....	64
Tabla No. 2 Representación estatal y gremial en los procesos de selección y ascenso docente.....	77

RESUMEN

Este trabajo describe y analiza las principales líneas de tensión y disputa que se definieron en el conflicto que enfrentó al gobierno de Rafael Correa con el sindicato de profesores públicos del Ecuador (UNE). Tal conflicto, según propone esta investigación, tuvo como punto de eclosión y de dinámica el proceso de transformación de las relaciones Estado/sociedad que el régimen impulsa en mira a reestructurar los circuitos de construcción y gestión del poder público.

Desde esta constatación este estudio ubicó su atención sobre los tres principales ejes de cambio que apalancó el proyecto de la Revolución Ciudadana (RC), en el marco del conflicto analizado, en los vértices de la educación pública: a) la reconfiguración del régimen de representación (Estado/UNE) en los procesos nucleares del sistema educativo, b) la reconfiguración del régimen y de los espacios de participación en tal sistema para los actores críticos de la enseñanza pública, y c) la reconfiguración del régimen y modelo de gestión del sistema de educación.

En función de este campo problemático, la investigación desagregó tres niveles de análisis supeditados a los objetivos nucleares del trabajo: la definición de los hitos principales del proceso contencioso que se desbordó a partir de las reformas dispuestas por el gobierno; la descripción y análisis de los intereses, lógicas y racionalidades políticas que se activaron, tanto en el territorio de la UNE como en el del Gobierno Central, en la dinámica de la disputa; y la definición y discusión de los cambios que, efectivamente, y cerrado el ciclo de la conflictividad, se marcaron en los nodos de representación política del sistema educativo y en el modelo de gestión de aquel.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Cuando Ulises echó anclas en Ítaca, de regreso, no era ya Ulises. El tiempo hubo obrado en él. También fue la insistencia de la mar y todos los hiatos que el viajero carga de cada uno de los pueblos y rostros vistos. Todo lo que no se pudo volver pasado, lo que no servirá para sembrar sobre una mesa bajo la forma de plástica o memoria. Sin embargo, no fue eso lo que lo cambió. Fue la idea, la voluntad del retorno la que ofició que el cuerpo que se plantaba frente a Penélope no sea más el que zarpó años atrás. Ningún retorno es igual. El marino no sólo tendrá que otorgar carne y voz al nombre perdido. Habrá quien dude que alguna vez hubo Ulises. Sólo retorna quien se marcha.

Lo que parece ser asunto de gavieros también es política. Como en la novela homérica, en el plexo social, el reclamo y la voluntad de *los retornos* han moldeado, entre otros, el sentido y disputa de lo *público* y lo *político*. Y no sólo desde la plataforma retórica y discursiva (cincelada por el recurrente anuncio o profetización del *retorno del pueblo* al poder), sino, también, desde los ribetes que ha adoptado la institucionalidad de cada régimen político (en ciclos de expansión y constricción del aparato estatal).

En el Ecuador, la emergencia del proyecto político de la denominada Revolución Ciudadana (RC)¹, ha sido suscrito y ponderado, por sus mentores, precisamente, desde la idea del retorno: el retorno del Estado. En efecto, tal proyecto, desde la configuración de la Constitución de Montecristi de 2008, y en distintos niveles de intensidad, intenta sobreponer una *nueva* lógica de construcción para el régimen político y el régimen económico, desde una matriz marcada por la reposición de la capacidad de dirección, control y planificación del Estado.

Desde su plataforma programática/normativa², la RC ha reafirmado, como condición básica de su proyecto de cambio, la necesidad de restituir el rol y poder del

¹ De aquí en adelante se tomará la abreviatura RC.

² Se define como plataforma programático/normativa, el conjunto de textos y documentos oficiales que el proyecto y régimen de la RC ha construido y desarrollado como sustrato y hoja de ruta (el “deber ser”) político/normativa de aquel. Entre ellos se cuenta el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, 2009; el Plan Nacional de Desarrollo, 2007; los documentos programático/conceptuales sobre la reforma democrática e institucional del aparato estatal (Reforma Democrática del Estado, 2009, Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, 2009), entre otros.

Estado tanto en la matriz de producción del poder político, como en la matriz de producción del poder económico. Este proceso, si seguimos las líneas ideológico/conceptuales nucleares del proyecto gobiernista, supone, en lo político, primero, la restitución/institución³ de la capacidad de rectoría, control, regulación y planificación del Estado, en la gestión de las políticas públicas, respecto al variado conjunto de intereses particulares/corporativos que, en la lógica del régimen, se asentaron en el Estado ecuatoriano; y, segundo, y concomitante con lo anterior, la desarticulación de la dispersión institucional del aparato estatal (que se hubo consolidado, en tal argumento, bajo la creación de un prontuario diverso de instituciones paralelas adscritas al ejecutivo) (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural –PNBV⁴-, 2009; Reforma Democrática del Estado –RDE⁵-, 2009). Y en lo económico, implica, de acuerdo al proyecto oficialista, recomponer tal capacidad frente a los grandes núcleos del eje productivo y financiero tanto del plano nacional como del plano internacional, y recuperar para el Estado el dominio sobre los nodos críticos de la economía de la nación, en especial, los situados en el área de los hidrocarburos (PNBV, 2009; RDE, 2009).

A partir de este marco programático/normativo, que encontró piso en el texto constitucional de 2008, se ha replicado una serie de acciones y medidas políticas que ha tomado el ejecutivo. Así, se abrió un marco de reformas destinado a replegar y comprimir la agencia de actores gremiales, asociativos y sindicales en el Estado. Los gremios empresariales y los representantes de la banca nacional fueron los primeros sectores que miraron languidecer su poder de influencia en los intersticios de la grilla estatal. (Ospina, 2010). A ellos, aunque ya en otro punto del arco social, los siguieron (por lo menos, según lo que anunciaban las medidas dispuestas) gremios, sindicatos y organizaciones indígenas

³ En cada área estratégica del Estado ecuatoriano donde ha intervenido el proyecto de la RC, la pregunta fundamental es si se trata de un proceso de recomposición del poder estatal o la emergencia e institución inédita de un poder de tipo estatal.

⁴ De aquí en adelante se utilizará la abreviatura PNBV como referencia del documento “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”.

⁵ De aquí en adelante se utilizará la abreviatura RDE como referencia del documento “Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial”.

(Ospina, 2010). Actores que, desde la visión del régimen, hubieron urdido un campo de incidencia y de poder –particularista y predatorio- en determinados sectores de la política pública (PNBV, 2009; RDE, 2009).

Este proceso, definido por algunos autores como una dinámica de descorporativización del Estado (Ospina, 2010), ha activado una prolongada secuencia de conflictos y disputas sociopolíticas. Sobre todo, gremios y organizaciones del espectro de la izquierda han nombrado el interés del gobierno por desmontar la presencia de tales actores en el Estado, como un intento de concentración de poder cuyo revés redundaría en la ausencia de espacios deliberativos para la construcción y gestión de lo público. De su lado, el régimen, ha validado y defendido tales medidas en tanto condiciones de un agenciamiento de lo público marcado por la lógica del “bien común”.

Es claro que la reconfiguración de la relación Estado/sociedad civil, que impulsa el gobierno de Alianza País (AP)⁶, responde a una lucha por recomponer las relaciones de fuerza en los campos de dirección y administración de las políticas públicas. Lucha que es consonante con un proyecto político que precisa un espacio de decisión y gobernabilidad holgado, dado el vértigo con el que ha manejado las reformas en el terreno económico y político. Empero, tal como se propone en esta investigación, el modo en que esa reconfiguración se ha dado expresa no sólo una alteración –coyuntural- de los patrones de acumulación del poder político, sino que, revela, fundamentalmente, la emergencia de un proyecto que pretende, de modo más radical, reconfigurar la matriz de producción y reproducción del poder público, y desde esa plataforma, redefinir las relaciones Estado/sociedad.

En este sentido, tanto la necesidad -estratégica- del gobierno de expandir su campo de maniobra y su capacidad de decisión, como la dinámica de recomposición de tal matriz, desde la lectura de este trabajo, se han convertido en los principales resortes de activación del conjunto de disputas que el gobierno acusa con varios movimientos y organizaciones sociales del país. Y es, precisamente, uno de estos procesos de disputa el que esta

⁶ De aquí en adelante la abreviatura de Alianza País: AP

investigación ha considerado. El conflicto que enfrentó al régimen con el sindicato más fuerte y numeroso del Ecuador, la Unión Nacional de Educadores (UNE)⁷.

Niveles de análisis

Si bien el conflicto UNE/Gobierno en la lisa mediática se escenificó, principalmente, como una disputa circunscrita al problema de la evaluación docente, que el oficialismo planteó al gremio de profesores, remite a un proceso más amplio y sinuoso. Un proceso que se activará ya en el primer año de mandato de Rafael Correa. A finales de 2007 el gobierno central expidió un decreto ejecutivo (Decreto Ejecutivo 708, 2007) mediante el cual coarta la representación –oficial- del sindicato docente en los procesos de selección, cambio y ascenso de los profesores. Área de gestión donde la UNE mantuvo un sustancioso dominio, y a partir del cual, en buena parte, afincó la reproducción de su poder político y sindical. A este decreto le seguirá, en el 2009, la Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEM⁸). Reforma a través de la cual el ejecutivo buscó comprimir la representación sindical de la UNE en las comisiones encargadas de dirimir los conflictos del sistema educativo y responsables de ejercer veedurías respecto a la aplicación de la ley de escalafón y carrera docente.

Empero, no sólo los espacios de representación de la UNE en los circuitos nodales de la administración del área educativa definieron el eje programático de las reformas que el gobierno correísta dispuso para el sistema de enseñanza público. Con la apertura de los debates para la construcción de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI⁹), en el 2009, el proyecto de la RC promovió -y finalmente institucionalizó - un nuevo modelo y sentido para los procesos de gestión del sistema educativo. Modelo matizado por un fuerte rasgo tecnocrático, que terminará alterando, entre otros, la capacidad de la UNE de incidir en la modulación de las relaciones Estado/salario docente.

En este sentido, el conflicto que se tejió entre el Gobierno Central y el gremio de maestros públicos lejos de ser un conflicto anclado sólo en las tensiones que provocó el

⁷ De aquí en adelante la abreviatura de Unión Nacional de Educadores: UNE.

⁸ De aquí en adelante la abreviatura de ley de carrera docente y escalafón del magisterio nacional: LCDEM⁸

⁹ De aquí en adelante la abreviatura de Ley Orgánica de Educación Intercultural: LOEI

tema de la evaluación docente, tuvo como punto central de eclosión y como punto de articulación de su dinámica, la reconfiguración de las matrices de producción y reproducción del poder público en el sistema de educación y la reconfiguración del modelo de gestión para tal sistema. Es decir, se trató de una disputa que se activó en torno al proceso de redefinición de las relaciones Estado/sociedad que el régimen impulsa en mira a recomponer los circuitos de construcción y gestión del poder público.

De un modo más específico, el conflicto Gobierno/UNE se articuló y dinamizó, fundamentalmente, en función a tres procesos de cambio que el proyecto de la RC impulsó y buscó institucionalizar, como soporte de base de su plan de reforma del Estado en el campo educativo: a) la reconfiguración del régimen de representación política (Estado/UNE) en los procesos nucleares del sistema educativo, b) la reconfiguración del régimen y de los espacios de participación en tal sistema para los actores críticos de la enseñanza pública, y c) la reconfiguración del régimen y modelo de gestión del sistema de educación.

Son estos tres procesos de cambio que promovió el régimen de Correa como la dinámica de disputa, Gobierno/UNE, que se tejó en torno a aquellos, los ejes que definen el campo problemático central de la investigación que esta tesis propone.

A partir de este eje problemático y en función a aquel, la investigación desagrega tres niveles de análisis, en torno a los cuales trabajará e intervendrá empíricamente. Tres niveles que, a su vez, abren los tres objetivos centrales del trabajo y las tres preguntas principales de investigación:

a) El primer nivel remite a los micro nudos que definieron y activaron la dinámica de disputa que se generó entre el gremio docente y el Gobierno Central a partir del proceso de reconfiguración, propuesto por el oficialismo, de los tres campos antes señalados: régimen de representación, de participación y de gestión del sistema educativo. El objetivo, en este primer nivel, es definir y describir los elementos e hitos principales que marcaron tal dinámica. Así, la primera pregunta de investigación es ¿cuáles fueron los “eslabones” o hitos principales del conflicto UNE/Gobierno Central?

b) El segundo nivel de análisis se sitúa en los intereses, racionalidades y lógicas que se activaron, tanto en el campo de la UNE como del Gobierno, en el marco de la disputa que provocó tal proyecto de reconfiguración. El objetivo es definir y analizar tanto los intereses, racionalidades y lógicas políticas¹⁰ desde las cuales, en el contexto del conflicto, el Gobierno suscribió la recomposición de las matrices de participación, representación y gestión; y, por otro, describir y analizar los intereses, racionalidades y lógicas políticas desde las que la UNE se posicionó frente a las reformas que buscó el oficialismo. La pregunta de fondo, en tal condición es ¿qué sentidos y lógicas de lo público y lo político estuvieron en juego en la contienda, UNE/Gobierno, que generó el plan de reformas del oficialismo?

c) El tercer nivel de análisis remite a las modificaciones o tendencias de cambio que, cerrado el ciclo de disputa que esta investigación considera, efectivamente, se marcaron en los tres regímenes de producción del poder público del sistema educativo: régimen de representación, régimen de participación y régimen de gestión. El objetivo y la pregunta central en este nivel es determinar ¿cuáles fueron las alteraciones o modificaciones que se registraron tanto en los procesos de representación política, Estado/UNE, en los núcleos principales del sistema educativo, como en los procesos de participación y de gestión de la política pública educativa?

Estrategia teórica/metodológica

Esta investigación, en términos teóricos, parte del reconocimiento de la condición multidimensional desde la que se define el sentido de lo político de cada uno de los actores sociales comprometidos en los conflictos y disputas sociopolíticas. Específicamente, reconoce, como presunción de base, que los intereses, lógicas y racionalidades que marcan el sentido y noción de lo político y de lo público de los agentes sociales se configuran en función a dos procesos y dimensiones principales: primero, la determinación mutua

¹⁰ En este trabajo cuando se alude a la expresión “lógicas políticas” se toma como marco de referencia para definir a aquellas, la conceptualización que Dagnino, Olvera y Panfichi, desde una perspectiva gramsciana, proponen respecto a la noción de proyectos políticos: “conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006:40).

Estado/sociedad (Skocpol, 1995). Postura que, en la perspectiva de este trabajo, aclara tanto el modo cómo los actores sociales determinan y condicionan las relaciones políticas que se sueldan en el Estado, como la manera en que el Estado, como campo activo, moldea e incide en las lógicas e intereses de tales actores (Skocpol, 1995).

Segundo, el carácter interrelacional de las estrategias y racionalidades que se ponen en juego en la dinámica contenciosa con las plataformas ideológicas/normativas que definen a cada actor social. Desde esta consideración se reconoce que tanto los intereses como las matrices ideológicas/normativas de los actores sociales no se activan en abstracto, sino que se moldean en la contextualidad de la dinámica contenciosa y en función al campo de oportunidades políticas (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2005) que estructura aquella. Es decir, se reafirma que, en una interrelación compleja, tanto el proceso o desarrollo inmediato del conflicto sociopolítico como las estructuras normativas/políticas de los agentes sociales, configuran y modulan las racionalidades, intereses y lógicas que se marcan en la liza de las disputas sociales y políticas.

El conflicto que aborda este trabajo, dado el perfil teórico señalado, será rastreado y estudiado, entonces, desde tres ejes investigativos puntuales: a) desde una observación referencial, estrictamente exploratoria y no sistemática¹¹, de los nudos que abrieron el conflicto UNE/Gobierno con los principales hitos que han definido, a nivel histórico, la relación Estado/magisterio docente (especialmente, los hitos que se conformaron a partir de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional de 1990); b) desde una indagación de la interacción contenciosa que se levantó entre el gremio de profesores y el gobierno nacional, en el período que esta investigación ha considerado; y, c) desde el seguimiento y análisis de las disputas normativas que se amasaron en el núcleo de tal interacción.

Para este efecto se dispuso las siguientes técnicas y herramientas de trabajo. En primer término, se recurrió a una revisión de archivo de fuentes secundarias (bajo la

¹¹ Esta investigación, por desbordar sus límites analíticos, no está en las condiciones de proponer una observación consistente y sistemática de la relación del conflicto UNE/Gobierno con el contexto histórico del vínculo Magisterio Nacional/Estado. Trabajo que en si constituye una investigación adicional.

apuesta, fundamentalmente, de ubicar y seguir el desarrollo cronológico de la dinámica contenciosa a lo largo del período tomado). Específicamente, se observó y organizó en una matriz de estudio las notas de prensa que, en referencia al conflicto estudiado, aparecieron, cronológicamente, en el diario nacional El Comercio entre mayo y octubre de 2009 (anexo 1). Se consideró, además, trabajos de prensa (noticias), relacionados con el conflicto en mención y publicados entre septiembre de 2007 y julio de 2012, de distintos medios de información escritos y virtuales. Medios considerados en base a un trabajo, inacabado y previo, de seguimiento mediático del conflicto, realizado en el blog “La batalla en torno a la evaluación docente”¹²: Diario El Hoy, Diario La Hora, Diario El Universo, Periódico Opinión, Revista Vistazo, portal web Ecuador Inmediato, entre otros (Anexo 2). Empero, la revisión de estos medios de información, por el amplio período de seguimiento considerado (2007/2012), no fue continua ni sistematizada. La matriz que se construyó fruto del vistazo de tales medios (anexo 2) es sólo un marco de referencia mediático del conflicto más no una matriz metodológicamente rigurosa.

Como segundo recurso para el análisis se tomó documentos y textos oficiales, tanto del Gobierno Nacional como de la Unión Nacional de Educadores, expuestos y producidos durante el ciclo de conflicto considerado por este trabajo. Con ello, básicamente, se buscó determinar las apuestas y planteamientos normativos de cada actor. Se observó y analizó la Ley Orgánica de Educación Intercultural aprobada en 2011, como los proyectos de ley de educación presentados tanto por el oficialismo como por la UNE. Se estudió, además, las observaciones que tanto al primer como al segundo debate de tal ley planteó el gremio docente; el conjunto de decretos ejecutivos propuestos por el régimen en el marco del conflicto: 708, 709, 710, 711 y 1406 (se incluyó, además, el Acuerdo del Ministerio de Educación 0025); y la Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, suscrita por el gobierno en 2009.

En el ejercicio de revisión y estudio de documentos oficiales se contempló y analizó, además, los textos institucionales que estuvieron en vigencia antes del período de reformas legales planteadas por el ejecutivo: la Ley de Carrera Docente y Escalafón del

¹² Ver en <http://evaluaciondocenteecuador.blogspot.com/>

Magisterio Nacional de 1990, el Reglamento General de tal ley y la Ley de Educación de 1983. Con el análisis de estos textos se intentó referenciar el conflicto UNE/gobierno con los principales hitos que, antes de las reformas gobiernistas, definieron la relación Estado/magisterio.

Finalmente, como tercera herramienta, se realizaron una serie de entrevistas a actores vinculados directamente al conflicto. De ellos, la mayoría fueron dirigentes de la UNE y del MPD, ya que, en el período de trabajo de campo no se logró concretar ni acceder a entrevistas con autoridades del Gobierno Central o del Ministerio de Educación. Se registraron, además, como insumos para el análisis, una serie de entrevistas a académicos que han trabajado el problema de la educación pública en el país.

En términos temporales este trabajo ha recortado un segmento para el análisis que va desde el último trimestre de 2007, en el que se presentan las primeras reformas oficialistas para el sistema educativo, hasta el primer trimestre de 2011, período en el cual es aprobada la ley orgánica de educación intercultural, y que puede leerse como el hito de cierre del ciclo de disputa que enfrentó al Gobierno Nacional con el sindicato de profesores.

Organización del trabajo y de los resultados del análisis.

Esta investigación está organizada en cinco capítulos. Uno de carácter teórico (el primero), dos (el segundo y el tercero) que son pensados como campos de análisis destinados a contextualizar y abrir el análisis de caso (cuarto capítulo), y un capítulo trabajado a modo de conclusiones (el quinto).

Así, el primer capítulo presenta una breve discusión respecto a los tres ejes conceptuales en torno a los que discurre el análisis propuesto a lo largo del trabajo: Estado, representación y participación política, y corporativismo. Tras discutir los estatutos básicos de la democracia liberal/representativa como los de la denominada democracia participativa, tal capítulo sitúa un par de apuntes sobre las tensiones que marca el corporativismo, en tanto concepto y fenómeno social, al problema de la democracia y el Estado. Este capítulo pretende dejar sentado el problema y las tensiones teórico/normativas

de fondo que atraviesan a un proceso de transformación de las matrices de producción del poder político y de redefinición de las relaciones Estado/sociedad civil, como el que promueve el proyecto de la RC. El segundo capítulo, se propone como una sección que permita abrir y contextualizar el análisis de caso (conflicto UNE/Gobierno) que se expone en el cuarto. Bajo ese propósito plantea un corto estudio del modo a través del cual el proyecto de Alianza País pretende transformar y redemocratizar el aparato estatal, y de un modo específico, el modo a través del cual busca reconfigurar la producción y reproducción del poder público en el sistema democrático ecuatoriano. Se analizan, puntualmente, dos dimensiones: primero, las líneas matrices desde el que el proyecto oficialista reafirma la necesidad de rearticular el poder de rectoría, control y dirección del Estado en la política pública; y, segundo, el proyecto de participación ciudadana que el gobierno institucionalizó en la Constitución de 2008.

El tercer capítulo explora, rápidamente, la interrelación histórica magisterio docente/Estado ecuatoriano. Se analizará cómo el magisterio trabó un vínculo con el Estado bajo la emergencia de la revolución liberal. Se reparará, además, los hitos marcados en los períodos desarrollistas como en la década de los noventa. Todos esto con la intención de sentar un marco de referencia histórico respecto al conflicto que se tejió entre la UNE y el gobierno.

El cuarto capítulo propone un estudio del conflicto UNE/Gobierno Central en función a los tres niveles de análisis que previamente ya se señaló y explicó en esta introducción. El capítulo final expone las conclusiones de la investigación, insistiendo, sobre todo, en la evaluación de las modificaciones o tendencias de cambio que se produjeron en los regímenes, espacios y modos de participación y gestión del sistema educativo público, y en la matriz de representación política de tal sistema.

CAPÍTULO PRIMERO

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: REPERTORIOS NORMATIVOS

Introducción

A contramano, a despecho del rigor explicativo de cierta parcela de las Ciencias Sociales, tras de lo político también pervive el reino del fauno. Hombres que, escasamente capaces de suplir aullidos o bramidos, se lanzan a lo político amamantados por nuestro más inmediato deseo: esquivar la conciencia de la muerte. Cuando el *hombre político* toma el ágora, el reino de lo público, no sólo es el hombre que, como decía Freud (s/r), ha levantado, por sobre el placer de succionar un pezón, el placer de simbolizar la realidad; es, también, el hombre que ha encontrado en la política otra forma de sufrir, que ha hallado en lo público otro modo de nombrar la corta distancia que lo separa de cualquier otro mamífero asustado por el trueno y el rayo.

En este sentido, y en su condición más amplia, el acto político remite a la construcción de un sentido de la realidad y del mundo capaz de sobreponerse a nuestra propia conciencia de la muerte. Lo político como un estatuto existencial encumbrado sobre nuestra preocupación más instintiva y elemental: la condición perecible del hombre. La política no como un artefacto o un contrato para evitar la muerte propia y ajena (como en Hobbes), sino como un modo de invisibilizarla, de domesticarla.

El acto político, en cambio, desde su segunda dimensión, una vez acallada la conciencia de la muerte, remite a la posibilidad y condición de un “modo de vida” (Rosanvallon, 2003), a la forma de configurarnos como sociedad: la comunidad política. Es en ese segundo acto donde se institucionalizan y desinstitucionalizan, legitiman y deslegitiman, los distintos modos y regímenes de gobernar y gobernarnos. Es decir, es a través de esta segunda dimensión de lo político que la sola reunión de hombres (comunidad) trasmuta como un campo y una lógica de gobierno: la comunidad política (Rosanvallon, 2003).

Con la asunción de la modernidad y la conformación de los Estados nación la posibilidad de tal comunidad se ha asentado y dinamizado, fundamentalmente, en torno a las tensiones y disputas (en la praxis como en el terreno teórico/normativo) de las distintas formas y modelos de construcción y reproducción del poder público, y, de un modo más amplio, y consonante con lo anterior, en torno a los diversos mecanismos y lógicas de organizar y estructurar la relación Estado/sociedad, en tanto plataforma de legitimación de una “racionalidad del dominio”.

El proyecto de la RC, como se adelantó en la introducción general y como se expondrá con detalle en el próximo capítulo, ha marcado, precisamente, como uno de los soportes de su proyecto de transformación y democratización del aparato estatal, la necesidad de reconfigurar la matriz y la lógica de producción del poder público. Lo que es, sino, la reconfiguración de los mecanismos de construcción del campo democrático y de las relaciones de dominio bajo las que éste se sostiene. Han sido los propios estatus de la comunidad política los que han entrado en juego y tensión con el plan de cambios que el gobierno correísta pretende asentar en la palestra estatal.

Reconfiguración a la que se apuesta, principalmente, según se analizará en el capítulo dos, al compás de dos líneas programáticas: a) la recomposición del poder y capacidad de rectoría, dirección, control y planificación del Estado, sobre la política pública, y respecto al poder de incidencia de grupos corporativizados, y b) la institucionalización del principio de participación ciudadana, en tanto un derecho y en tanto una lógica y modo de gestión y construcción de lo público.

Esta dinámica de reformas que el régimen reafirma desde su plataforma programática, tal como se advertirá en el estudio de caso que esta investigación contempla, ha abierto un proceso de tensiones y eventuales reacomodos en las matrices de representación, participación y gestión de las políticas públicas. Han sido, principalmente, las nociones de participación y representación política las que entrado en juego bajo el proceso de cambios, anunciado por el oficialismo, en el plexo estatal.

Como una base conceptual mínima desde donde abordar este proceso de reacomodos en la grilla estatal, este capítulo, en su sección primera, propone un acercamiento, parcial e inacabado, a los dos principales lógicas y modelos que, como señala Cohen y Arato (2000), han organizado y definido, con mayor fuerza, el debate en torno al problema del Estado y la representación/ participación política: la vertiente de la denominada matriz liberal/representativa de la democracia, y la vertiente de la llamada democracia participativa. De un modo somero se expondrá los supuestos y planteamientos normativos principales de estas dos corrientes.

El tercer eje conceptual que completa el debate que se plantea en ese primer gran apartado, remite a la noción de corporativismo. Noción abordada en la segunda sección de este capítulo. Tratado en su dimensión conceptual y como fenómeno social, se buscará distinguir, brevemente, las tensiones que marca el corporativismo al problema del Estado, la democracia y la participación política. Se toma atención a este concepto, como se puede prever, dado que, desde la lectura de este trabajo, constituye una pieza analítica que permitirá sopesar el proceso de recomposición del poder y capacidad de dirección y control del Estado que ha anunciado el régimen, en tanto uno de los pilares de su programa de reforma (proceso que, como se discutirá en el capítulo cuatro, devela una trama tendiente a la descorporativización).

1. Democracia y participación política: sistemas y sujetos de representación.

1.1. Los lineamientos de la Democracia Representativa.

El siglo XX fue, como señala Avritzer y Sousa (2004), un siglo de intensa disputa respecto al sentido y significado de la democracia. Disputa que, entablada, sobre todo, al final de cada una de las guerras mundiales y a lo largo del período de la Guerra Fría, por un lado, fue resuelta a favor de la democracia como forma de gobierno, y por otro, miró emerger una visión *hegemónica* caracterizada por la restricción de las formas de participación y por su sintonía con “un consenso [en tanto noción dominante para definir el sentido de la

democracia^{13]} en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos” (Avritzer y Sousa, 2004: 35).

La construcción de esta visión, definida en la literatura como liberal/representativa¹⁴ (y que puede entenderse, como se ha sugerido, como la visión hegemónica o determinante), en su disputa con las concepciones de filo marxista¹⁵, supuso una forma de respuesta, en la perspectiva de Avritzer y Sousa (2004), a tres problemáticas particulares: la relación entre procedimiento y forma, el papel de la burocracia en la vida democrática y la representación en las democracias a gran escala. A continuación se desmadejará, brevemente, estas tres dimensiones.

1.1.1. La noción de la democracia como forma, y no como sustancia, supone uno de los nodos estructurantes de la teoría hegemónica de la democracia, y supuso el recurso argumentativo a las críticas lanzadas desde el campo marxista (críticas circunscritas a la idea de procedimentalismo democrático). Fue Hans Kelsen quien delineó el debate de la democracia bajo la tensión sustancia/forma, en la primera mitad del siglo veinte. Para Kelsen la democracia no podía corresponder a un conjunto de valores y a una única y acabada forma de organización política:

Quien considera inaccesibles al conocimiento humano la verdad absoluta y los valores absolutos debe considerar posible no sólo la propia opinión, sino también la opinión ajena. Por eso, el relativismo es la concepción del mundo supuesta por la idea de la democracia (...). La democracia da a cada convicción política la misma posibilidad de expresarse y de buscar el aliento de los hombres a través de la libre concurrencia. Por eso, el procedimiento dialéctico adoptado por la asamblea popular o por el parlamento en la creación de normas, ese procedimiento que se desarrolla a través de discursos y réplicas, fue oportunamente conocido como democrático (Kelsen, 1929: 105-106, en Avritzer y Sousa, 2004: 39-40).

Sin embargo, la perspectiva procedimentalista de Kelsen, que, bajo una lógica pluralista, mira en la democracia la *libre concurrencia* de cada ideal político para

¹³ La aclaración corresponde al autor.

¹⁴ MacPherson, de acuerdo a Avritzer y Sousa, fue quien denominó a esta corriente como democracia liberal (MacPherson, citado en Avritzer y Sousa, 2004: 39).

¹⁵ Que entendía la autoderminación en el mundo del trabajo como el centro del ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos comprendidos como individuos productores (Pateman, 1990, citado en Avritzer y Sousa, 2004: 39).

visibilizarse y buscar el acólito de otros actores, no moldeará unívocamente la impronta final que tomó la visión liberal de la democracia. Pues del elemento procedimentalista kelseniano se abrirá paso una postura que reafirmará la forma elitista de la democracia. Es decir, de la posibilidad de la *libre concurrencia* de cada ideal político, el acento pasará a la competencia entre élites. Salto que delinea una de las vetas más importantes del modo en el que la teoría liberal/representativa asume la participación política, en el terreno de lo público/estatal, de los actores sociales.

Shumpeter¹⁶ fue, de cierto modo, quien con mayor fuerza delineó tal salto. Shumpeter (1996) interpelando la idea de una soberanía popular fuerte, primero, reafirmará la noción que ve en el posicionamiento del sujeto social promedio frente a la política, un posicionamiento no necesariamente racional y equilibrado; y, segundo, circunscribirá la idea de soberanía a los perímetros de los procesos de elección de líderes políticos. Sintoniando con las teorías de la “masa manipulable”, la gramática shumpeteriana, al rastrear el modo cómo los sujetos se enfrentan a la política, rozará el criterio del “impulso” y lo “irracional”. Indiferenciando los ribetes de la acción colectiva, el autor austriaco se plegará al criterio del carácter fácilmente manipulable de la “masa” y de la ligereza y variabilidad con la que aquella obraría en la política, en tanto argumento para evaluar el nivel de participación política que sería pertinente otorgar al ciudadano promedio.

Si bien a este criterio, la teoría elitista sumará argumentos como el escaso interés de los ciudadanos por la cosa pública, el bajo nivel de visión global de la sociedad que revelarían aquellos, y el modo en que el vértigo que imponen las sociedades modernas resigna tiempo a los ciudadanos para la discusión de los asuntos públicos (Viejo et al., 2009); el argumento subyacente insiste en la necesidad de diferenciar entre quienes serían los más aptos para la gestión y dirección política (la élite política) y los gobernados. Como señala Viejo (2009), parafraseando el repertorio elitista: “el gobierno debe ser conducido por las élites y es la competencia entre éstas la que garantizará la elección de los más aptos” (Viejo, et al., 2009: 41).

¹⁶ Al igual que Norberto Bobbio.

Las carencias que revelaría, según la perspectiva elitista, el ciudadano promedio, sin embargo, no es el único criterio desde el que se reafirma una participación política de “baja intensidad”. Paralelo a este argumento los teóricos denominados elitistas (Sartori, Shumpeter, Huntington, Dahl, entre otros) suscriben como filo explicativo la necesidad de precautelar un mínimo de equilibrio para el sistema. El argumento se define en estos términos: “una participación más intensa de los ciudadanos podría sobrecargar el sistema con excesivas demandas sociales, lo que resultaría en su desestabilización, la disminución del consenso sobre las normas y la debilitación de la poliarquía” (Viejo et al., 2009: 41).

La necesidad de cierto consenso sobre las normas que hilvanan lo social y la necesidad, en general, de mantener el equilibrio en el sistema, son apuntaladas, desde la teoría elitista, así, como una de las razones que justificarían la pertinencia de no intensificar la participación de los ciudadanos en la esfera estatal.

Y será esta tendencia a consolidar los consensos instituidos, una de las primeras dimensiones que sufrirá la crítica de las perspectivas de la denominada democracia participativa. Apuntalando la idea de desbordar el territorio de lo instituido y dado a favor de una forma democrática que se construya como la expresión de los diversos sentidos y lógicas que atraviesan al campo de lo público, como se discutirá más adelante, se interpelará la premisa que reivindica y prioriza el equilibrio de los consensos sociales.

1.1.2. Una segunda discusión a la que responderá y a partir de la cual se define la concepción hegemónica de democracia y su noción de participación, remite, por un lado, al problema de la burocratización del Estado, y, por otro, al conflicto de la representación en las democracias a gran escala (Avritzer y Sousa, 2004). Dos problemas que revelan como contexto la complejidad y ampliación (en términos de población) de las sociedades modernas.

La complejización y ampliación de las sociedades durante el siglo XX, en primer término, aunque al compás de otros dilemas que se le presentaron a las Ciencias Sociales, propició el debate sobre la necesidad y pertinencia de formas especializadas de burocracia en el Estado. Debate que situó sobre el tapete un elemento sustancial para el problema de la

participación política en las democracias de la posguerra: la pérdida de control sobre el proceso de decisión política y económica por los ciudadanos a favor de formas complejas de organización burocrática.

Perdida que, una vez opacado el realismo sociológico con el que Weber interpretó la emergencia de la burocratización, encontrará, en ciertos autores, una interpretación positiva, a medida que se apertrechaban los Estados de Bienestar en las naciones europeas (Avritzer y Sousa, 2004). Interpretación que, en última instancia, terminará reconociendo la inevitabilidad de la burocratización y tecnocratización del Estado una vez dado el traspaso de las economías de mercado a economías planificadas y reguladas.

A medida que las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado, de una economía de mercado a una economía protegida, regulada y planificada, aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Los problemas técnicos exigen, a su vez, expertos, especialistas (...) Tecnocracia y democracia son antitéticas: si el protagonismo de la sociedad industrial es el especialista, imposible que llegue a ser el ciudadano común (Bobbio, 1986: 33-34, citado en Avritzer y Sousa, 2004: 42).

Y es en función y a propósito del espacio que ha copado la burocracia especializada en la gestión de lo político y lo económico, que desde la crítica se restablecerá el debate sobre la necesidad de resignar espacios de participación y gestión a la ciudadanía, a favor de un manejo técnico del Estado. Asentando un claro escepticismo sobre las potencialidades de la burocracia para lidiar con las problemáticas sociales de nuevo cuño, y para tratar con soluciones plurales, las tendencias de democracia participativa, como se descurtirá en la próxima sección, han instalado la pertinencia de buscar mayor espacios de gestión y participación para la ciudadanía llana, bajo la demanda de los denominados “arreglos participativos”.

La segunda problemática que se estableció a partir de la complejidad y extensión que adquirieron las sociedades modernas fue el de la representación. Para la noción liberal la representatividad constituye la única solución posible en las grandes democracias al problema de la autorización (Avritzer y Sousa, 2004). Dada la imposibilidad de echar mano a formas de participación directa (propia de las antiguas ciudades-Estado o de las repúblicas italianas), en virtud de la amplitud y complejidad de las sociedades modernas, el

dilema a resolver fue el de la construcción de un mecanismo racional de autorización: un mecanismo a través del cual la ciudadanía autorice su representación.

Dilema que, finalmente, en la visión liberal/representativa tomará cuerpo en la necesidad de encontrar un mecanismo que exprese las distribuciones de las opiniones en el nivel de la sociedad. Tal abordaje llevó “a la concepción hegemónica de democracia a centrarse en el papel de los sistemas electorales en la representación del electorado” (Lijphart, 1984 citado en Avritzer y Sousa, 2004: 44).

La representación, a través de elecciones - periódicas y limpias, como señalará Dahl (1991) - , en la perspectiva liberal/representativa, asegura la soberanía popular y, en términos más estrictos, aseguraría la expresión de las distintas lógicas políticas que atraviesan a la sociedad. “A través de elecciones periódicas y competitivas, los individuos pueden aceptar o rechazar a sus dirigentes, basados en informaciones provistas por las asociaciones en que participen o por la fiscalización del Gobierno efectuada por la prensa libre e independiente” (Shumpeter, 1996; Dahl, 1998, citado en Viejo et al., 2009: 40).

Ahora, el nodo que estructura este modelo de representación, vía elecciones, para la perspectiva en discusión, son los partidos políticos, en tanto instituciones llamadas a procesar y agregar las demandas sociales. Partiendo de una clara y sólida distinción entre Estado y sociedad civil (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), el enfoque liberal/representativo, encuentra en los partidos políticos las instituciones principales de agregación y procesamiento de las demandas de los agentes sociales, el “vehículo” a través del cual la sociedad lograría representarse en el Estado.

Sin embargo, para la democracia representativa, la competencia electoral por la adquisición del poder político comporta el mecanismo no sólo mediante el cual se canaliza las demandas de los ciudadanos, sino, también, supone el circuito que habilita el equilibrio y la *eficiencia* democrática: las élites políticas se verán en la necesidad de actuar con responsabilidad y diseñar compromisos entre sí en mira a la sanción que implica el acto del voto. Como se señala Cohen y Arato:

Se percibe al elemento competitivo como la fuente de creatividad, productividad, responsabilidad y sensibilidad ante las solicitudes de la gente. Supuestamente, en

última instancia, la sanción mediante los votos, junto con la necesidad por parte de las élites de competir por los mismos, harán que las cosas sean justas, alentando a las autoridades a responder a las múltiples demandas y a responsabilizarse antes los ciudadanos, a la vez que fomentará su disposición a celebrar compromisos entre sí. (Cohen y Arato, 2000: 25).

Así, la democracia no se define como un principio de fines morales, ni como un principio de legitimidad, sino más bien como un “principio para elegir a los líderes políticos y organizar a los gobiernos” (Cohen y Arato, 2000: 23). En este sentido, para la visión que analizamos, la implicación política de los ciudadanos redundará, básicamente, en la participación en elecciones, la militancia en partidos políticos y asociaciones, así como la eventual asistencia a manifestaciones autorizadas. Libertad partidista, derecho al voto y transparencia en las elecciones (Dahl, 1991), se develan como los nodos desde donde el sistema liberal representativo – de filo elitista- afirma se asegurará el equilibrio de la pluralidad de intereses en la toma de decisiones.

1.2. Los márgenes de la Democracia Participativa

Las décadas de la posguerra no sólo miraron emerger la formación y consolidación del elitismo liberal democrático en tanto perspectiva dominante de las matrices democráticas, sino que, también, asistieron a la emergencia de un conjunto de visiones denominadas, en ciertas tendencias académicas, como contrahegemónicas (Avritzer y Sousa, 2004).

Sin embargo, y este es un reconocimiento importante, la preocupación que está en el origen de gran parte de esas visiones, es la misma que está en los prolegómenos de la matriz dominante de democracia. Las visiones *alternativas*, al igual que la postura liberal/elitista niegan “las concepciones sustantivas de razón y las formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, reconociendo la pluralidad humana” (Avritzer y Sousa, 2004: 46). Sin embargo, a diferencia de la postura liberal, y es aquí donde el problema de la democracia encuentra una respuesta distinta, el reconocimiento de la pluralidad humana no sólo supone el escepticismo frente a la idea preestablecida de bien común, sino que, además, alude a la posibilidad, para la sociedad, de reinventar e interpelar (en tanto una posibilidad constantemente abierta, como lo diría Castoriadis) las estructuras, sentidos y normas políticas, económicas y sociales a través de las que se piensa y organiza

aquella. Es decir, el reconocimiento de la pluralidad humana, en buena parte de las visiones que desbordan el canon liberal/elitista, remite tanto al énfasis en la creación de una nueva gramática social y cultural, como a la posibilidad de replantear la institucionalidad democrática (Avritzer y Sousa, 2004). Dos ejes alrededor de las cuales se configuran tres de las premisas fundamentales que definen el campo problemático de estas visiones.

La primera de estas premisas remite a una noción de democracia ponderada como una “nueva gramática histórica”, es decir, como una forma sociohistórica bajo la cual las normas, instituciones y sentidos que organizan la sociedad son asumidos como una construcción histórica y social, por tanto, abiertos a la posibilidad de la redeterminación. “La democracia, en ese sentido, siempre implica una ruptura con tradiciones establecidas, y, por lo tanto, la tentativa de institución de nuevas determinaciones, normas y leyes. Es esa la indeterminación producida por la gramática democrática, en vez nada más de la indeterminación de no saber quién será el nuevo ocupante de una posición de poder” (Avritzer y Sousa, 2004: 46).

Pensada así la democracia no implica sólo una obra de ingeniería institucional, sino que proyecta la posibilidad de una no sutura social: la posibilidad constante de la autodeterminación. Como señala Castoriadis (1986), la democracia, en tanto una nueva forma sociohistórica, supuso para la sociedad la posibilidad de cuestionar su propio orden existente, las formas dadas de la institución social, es decir, su representación imaginaria de lo social. La democracia como una forma histórica que funda la emergencia de un sujeto que se piensa por sobre la noción instituida de sociedad, que se interpela su noción de orden social más allá del lenguaje social instituido (Castoriadis, 1986).

La segunda premisa gira en torno a la idea de procedimentalismo democrático como práctica social, y no como método de constitución de gobiernos (Avritzer y Sousa, 2004). Jürgen Habermas, es posible señalarlo, será quien con mayor insistencia reafirme el procedimentalismo como un ejercicio de deliberación de amplia implicación social. Para Habermas (1995), la posibilidad de la democracia como una forma de autodeterminación de las normas e instituciones sociales (gramática social), precisa (en tanto procedimiento), como en Arendt, aunque bajo otra lógica (Cohen y Arato, 2000), una condición de

publicidad. Condición que, en Habermas, remite a la necesidad de consolidar una “esfera pública”: una esfera en la cual los individuos (mujeres, negros, trabajadores, minorías raciales) puedan cuestionar en público una condición de desigualdad en la esfera privada, a través de un principio de deliberación social: “sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes de un discurso racional” (Habermas, 1995).

Bajo esta premisa el procedimentalismo, antes que un método para la autorización de gobiernos, como en Bobbio, supone una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base es un proceso libre de presentación de razones entre iguales (Cohen, 1997, citado en Avritzer y Sousa, 2004: 47). Un ejercicio que, imantado de un tono propositivo, encuentra en el diálogo, en el respeto de las distintas visiones y en el desarrollo de argumentos las bases del proyecto democrático. La participación política se sostiene así, de acuerdo a esta perspectiva, en el intercambio de discursos y visiones del mundo en miras al hallazgo de posiciones de cooperación y consenso (Habermas, 1989).

Sin embargo, al reconocer que la pluralidad de visiones que atraviesan a una sociedad democrática pueden obliterar el ascenso de acuerdos, las perspectivas circunscritas en esta dimensión deliberativa de la democracia, terminarán apostando, en ciertas líneas, por el principio de la economía de los desacuerdos morales (Gutman y Thomson, 1996, citado en Viejo et al., 2009); buscando, bajo ese precepto, las alternativas que estrechen las diferencias entre los distintos actores y que focalicen el trabajo común en las políticas de mayor consenso (Viejo et al., 2009). En palabras de Gutman y Thompson:

Se trata de una forma de gobierno en la que los ciudadanos, libres e iguales, junto con sus representantes, justifican sus decisiones mediante procesos en los cuales los diferentes actores intercambian argumentos mutuamente aceptables y accesibles para todos, con la pretensión de lograr conclusiones de consenso que sean vinculantes para todos los ciudadanos en el presente, pero abiertas a ser modificadas en el futuro, pues en la democracia deliberativa la toma de decisiones se entiende como un proceso dinámico (Gutman y Thompson, 2004, citado en Viejo et al., 2009).

Finalmente, la tercera dimensión, esta de corte fenoménico, alrededor de la cual se configuraron varias de las preocupaciones de la denominada democracia participativa, remite a la emergencia, sobre todo, a partir del último tercio del siglo XX, de los

movimientos sociales de nuevo cuño, y a la emergencia de procesos que ubicaron sobre la palestra política a nuevos actores sociales y a nuevos modos de significar las prácticas democráticas. Entre estos procesos, quizá, las dinámicas de redemocratización, en su “tercera ola” (Huntington, 1994), se revelan como las más importantes. “Lo que la redemocratización hizo fue, al insertar nuevos actores en la escena política, instaurar una disputa por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social” (Avritzer y Sousa, 2004: 48). Disputa que, de acuerdo a estos dos autores, agendó tres cuestiones sobre el debate participación/democracia, ya señaladas en este acápite.

La primera volvió a colocar en el debate la relación entre participación social y procedimiento. Debido a la aguda participación de los movimientos sociales en los procesos de democratización se posicionó la emergencia de la necesidad de rearticular las relaciones entre Estado y sociedad civil. Una segunda cuestión a la que orilló el aumento de la participación social fue el de las denominadas “escalas” de la participación. Debate que en la literatura encontrará amplio eco a propósito de los denominados acuerdos participativos en los niveles de gestión local (municipios). Finalmente, la tercera problemática recolocada sobre la liza fue el de la relación entre representación y diversidad cultural y social. En tanto los grupos socialmente vulnerables o las minorías étnicas no lograron que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que los grupos más prósperos o mayoritarios, cobró fuerza el debate sobre las premisas de la representación de carácter liberal y sobre las formas de articulación entre democracia participativa y democracia representativa.

Sin embargo, estas tres dimensiones que componen los ribetes, grosso modo, de la emergencia del proyecto de democracia participativa, no son los únicos circuitos y canales desde los que se ha visto tensionada la lógica del elitismo/liberal, en particular, y de la lógica democrática liberal, en general. En términos históricos, mucho antes del arribo de las premisas de los arreglos de tipo participativo, una dinámica nuclear, como preocupación académica y como fenómeno social, marcó un contrapunto y un frente de problematización a la matriz pluralista de la democracia liberal: el corporativismo.

Si bien el corporativismo, en tanto dinámica sociopolítica, no comportó, en América Latina, la misma intensidad que acusó en Europa, durante el siglo XX, sobre todo en su variante estatal (corporativismo estatal - Schmitter, 1998-); supone uno de los eslabones claves para entender los acomodos y reacomodos de los Estados latinoamericanos durante el siglo XX (O'Donnell, 1998) y, concomitantemente, las reconfiguraciones en las matrices de participación y representación política.

Es de suma importancia, para esta investigación, marcar las tensiones que tal fenómeno ha delineado al problema de la democracia y al problema del Estado. Si bien el Ecuador, en comparación a otros países de la región (Argentina o México, por ejemplo), no decanta, a nivel histórico, como un Estado prototípicamente corporativo (Ospina, 2010); tal lógica (la corporativa) no ha sido, en el país andino, un factor desagregado de las relaciones Estado/sociedad, tal como se marca, al evaluar el modo de contacto del prontuario de gremios, asociaciones y sindicatos con la grilla estatal (incluyendo a la UNE), durante, por lo menos, las últimas dos décadas¹⁷. Modo de contacto que registra un importante cariz corporativo (Reforma Democrática del Estado, 2009).

2. Corporativismo: intermediación de intereses y estabilización sistémica.

El modo como puede ser definido e interpretado el corporativismo, en tanto modo de participación política, respecto a la democracia, estará supeditado, y esta es una constatación obvia, al marco ideológico que se tome como referencia. Incluso, no sólo dependerá si se parte de una matriz liberal o una matriz marxista, por señalar dos de las aproximaciones más importantes que han abordado tal temática; ya que, resulta laxo, en términos teóricos, sostener que el liberalismo y el marxismo, de cada lado, acusan una lectura única y homogénea respecto a tal fenómeno.

No sólo que la definición del corporativismo supuso, como otras nociones de las Ciencias Sociales, una empresa escabrosa y no zanjada, sobre todo, una vez que a la relación capital/trabajo se sumaron una serie de demandas (género, etnia, naturaleza, entre

¹⁷ Más del cincuenta por ciento de las asociaciones con representación en el poder ejecutivo develan un modo de contacto de tipo corporativo, hasta antes del arribo del régimen de la RC (Reforma Democrática del Estado, 2009).

otros) que buscaron y buscan rearticular la relación sociedad/Estado; sino que, la legitimidad de este fenómeno, en tanto mecanismo de intermediación de intereses y, sobre todo, como *herramienta* de estabilización sistémica (Solé, 1984; Offe, 1992) marcó un nudo de amplia tensión y disputa para las Ciencias Sociales.

Quizá, como señala O'Donnell (1998), el uso y valor analítico de tal concepto ha recaído por una suerte de extensión forzada de sus márgenes explicativos, es decir, por la tendencia a confundir analíticamente la relación estrictamente de tipo corporativo, con el prontuario diverso de relaciones políticas que pueden establecerse entre el Estado y la sociedad civil (O'Donnell, 1998). Acá, brevemente, se abordará tal noción, intentando precisar un par de apuntes en mira a definir ciertos ribetes que posibiliten una definición y delimitación conceptual de tal noción; y segundo, se expondrá, escuetamente, las tensiones que marca el corporativismo, en tanto fenómeno político, a la idea de estabilidad sistémica y a la de participación política en los regímenes democráticos.

2.1. Sobre el concepto de corporativismo.

Si bien la noción de corporativismo, en tanto un problema que nos remite al debate sobre la ordenación política de la sociedad, puede ser rastreada, incluso, en el corpus hegeliano como durkheimiano (la noción de corporación en Hegel y el problema de la institucionalización de los grupos profesionales como instancias intermedias, en Durkheim); aquella ha encontrado mayor especificidad analítica a partir de las aproximaciones estructuralistas más contemporáneas y de las aproximaciones de filo marxista.

Desprendido, sobre todo, de estas matrices de pensamiento el concepto de corporativismo ha sido analizado desde diferentes entradas: como una forma de intermediación de intereses (Schmitter, 1998), como un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas (Lembruch, 1982), como una nueva forma de organización de la economía, como un modo en que el capitalismo renueva los modos de dominación –sobre la clase obrera–, entre otros. Sin embargo, el corporativismo visto como una forma en que se estructuran y organizan las relaciones de la sociedad con el Estado

supone la concepción que con mayor fuerza y alcance ha moldeado el debate (Audelo, 2005).

En el terreno estructuralista ha sido Philippe Schmitter quien con mayor insistencia y profundidad ha intentado problematizar el corporativismo desde esa aproximación. En su definición clásica, que tanto impacto generó en la Ciencia Política, Schmitter conceptualizó al corporativismo como un

Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (sino creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos (Schmitter, 1998: 75).

Pese a la importancia e influencia que esta conceptualización ha tenido en los estudios sobre el tema, no logró aprehender, como refiere la propia crítica estructuralista, con total precisión y claridad el modo en que el corporativismo se presenta como una forma de articulación entre la sociedad y el Estado. Y no lo logró, como señala la crítica (Offe, 1992; Audelo, 2005), por dos déficits que expresa tal concepto.

Por un lado, al situar al corporativismo como un “sistema de representación de intereses”, tal concepto asume, implícitamente, que las asociaciones formales de intereses transmiten fiel y precisamente las demandas de sus miembros hacia el Estado (Audelo, 2005). Así, no sólo que esta postura, como señala Audelo (2005), parte de una posición determinista, sino que, presupone que los grupos de interés, inequívocamente, intentan “representar” los intereses de sus miembros (pudiéndose dar el caso, por el contrario, en el que simplemente se produzca un arreglo entre las élites de los grupos de interés y el Estado). De ahí que, como ha reconocido el propio Schmitter (1992), tras revisar su concepto original, en el sistema corporativista, antes que hablar de “representación de intereses”, conviene hablar de “intermediación de intereses” (Schmitter, 1992).

Y por otro lado, si bien la conceptualización de Schmitter hace alusión a la relación de la sociedad con el Estado, no refiere los vínculos de las unidades corporativizadas con otras organizaciones, como los partidos políticos (Offe, 1992; Lembruch, 1977). Relación

que, en regiones como América Latina, y en particular, en el caso ecuatoriano, ha moldeado, en cierta medida, la dinámica corporativa (sólo pensemos en la influencia que ha tenido el Movimiento Popular Democrático en el modo en que la UNE ha tranzado con el Estado).

Dentro de la propia matriz estructuralista, la segunda entrada que ha permitido problematizar el corporativismo en tanto un modo de relación de la sociedad con el Estado, es la propuesta por Lehbruch. Lembruch (1982), extendiendo la conceptualización de Schmitter, subraya que el corporativismo no sólo puede mirarse como un sistema de intermediación de intereses, sino que, además debe considerarse la participación de los grupos de interés en la formulación y articulación de las políticas públicas Así, bajo esta perspectiva el corporativismo se define como:

un modelo institucional donde se crean las políticas públicas, en cuyo seno colaboran las grandes organizaciones de interés con las autoridades públicas y entre ellas, no sólo en lo concerniente a la intermediación de intereses, sino además en lo concerniente a la asignación de recursos emanados de la autoridad y la puesta en marcha de esas políticas (Lehbruch, 1982: introducción).

Mientras Schmitter definió los denominados inputs del corporativismo, la propuesta de Lehbruch, apuntaló el reverso del fenómeno: el modo en que los grupos de interés participan en la articulación e implementación de las políticas públicas (los outputs del corporativismo). Intermediación de intereses y participación en la ejecución de las políticas públicas, en este sentido, conforman las dos entradas, desde las que, en la lectura de este trabajo, es pertinente circunscribir el margen conceptual de la noción de corporativismo (en atención a los intereses de esta investigación).

2.2. Democracia, Estado y corporativismo.

Interpretar las relaciones o tensiones del corporativismo con la democracia (pensando en el corporativismo como un modo en que los intereses de ciertas organizaciones se expresan en el Estado) supone, como se anticipó, un debate en el que ni siquiera dentro de los marcos ideológicos normativos alrededor de los que se ha discutido, con más fuerza, tal proceso (liberalismo y marxismo), existe una visión única y homogénea al respecto.

Si bien desde la perspectiva de la democracia liberal, en términos generales, se ha interpelado con mayor fuerza la lógica corporativa, no podemos hablar de una lectura plenamente homogénea; del mismo modo, en el campo marxista y neo marxista, encontramos no sólo lecturas que advierten en el corporativismo un nuevo modo a través del cual el capitalismo reserva su dominio sobre las relaciones de trabajo, sino que, por ejemplo, si seguimos la perspectiva gramsciana, se perfila una interpretación en la que el corporativismo aparece como un momento ineludible, una suerte de fase “necesaria” (fase económica) para el proletariado, en el camino a la emancipación ético política. (Gramsci, 1999).

Convendrá, como dato inicial, exponer la distinción que propone Schmitter. Schmitter (1998), tras sus trabajos iniciales sobre corporativismo, intentó matizar su conceptualización original, diferenciando dos tipos de corporativismo: el estatal y el societal.

Por un lado, conceptualizó al sistema de intermediación de intereses de tipo societal (corporativismo societal) en tanto característico de los sistemas liberales democráticos. Éste se presenta como una fórmula para lograr la gobernabilidad en las sociedades altamente industrializadas, “al reducir y canalizar de forma efectiva el número de demandas que nacen de la sociedad civil y se dirigen al Estado” (Ortega, 1997: 39). Por otro, definió el corporativismo de tipo estatal como un sistema caracterizado por estar asociado con regímenes de tipo autoritario “en donde existe un férreo control burocrático y centralizado sobre las organizaciones de tipo funcional, en donde no existen elecciones o son únicamente de tipo plebiscitario, y en donde un partido monopoliza el sistema político...” (Ortega, 1997: 39).

La distinción de Schmitter, como se puede advertir, apunta al modo en el que el Estado, en términos históricos, fue dotando un cierto tipo de racionalidad al proceso de toma de decisiones, a medida que las relaciones capitalistas, en ciertas sociedades (sobre todo, europeas) se fueron tornando más complejas y el vínculo capital/trabajo no pudo sortearse ya bajo una lógica corporativa-autoritaria.

Visto desde esta perspectiva, la matriz neocorporativista (corporativismo societal) se presenta y aparece como un sistema que intenta paliar los defectos del pluralismo, en tanto y en cuanto éste no habría podido hacer frente “a la continua burocratización y monopolización, concentración y centralización de capital” (Solé, 1984: 17). El corporativismo como una forma de equilibrar –aunque que no de coartar sistémicamente– los desfases sociales que provocó la acumulación del capital.

Para cierto campo del marxismo, sobre todo, el modelo societal del corporativismo supuso una nueva concepción de la organización sociopolítica en la que la participación de la clase trabajadora en la organización de las relaciones de trabajo, apuntó a estabilizar los intereses de clase y a construir las condiciones para que el conflicto se procese bajo canales que no amenacen la estructura del sistema (Solé, 1984). Los rasgos distintivos de esta forma de organización social, desde esa lectura, son: “la base consensual de administración, la plataforma comprensiva de participación, el énfasis en la despolitización y los criterios técnicos, el status de paridad otorgado al trabajo organizado, así como la fuerza ideológica en la armonización de intereses” (Solé, 1984: 17). Es decir, en esta perspectiva, el sistema capitalista, a cambio de una suerte de participación controlada de la clase trabajadora en la relación Estado/trabajo, se reservaba una matriz de relaciones políticas y un campo de relaciones de poder incapaces de amenazar al sistema como tal.

Empero, el reconocimiento de las dinámicas corporativas como eje de recomposición de los “déficits” del pluralismo y, concomitantemente, como módulo de estabilización de las demandas y presiones de la clase trabajadora, comporta sólo uno de los planos desde los que se valoró y evaluó la implicación de tal fenómeno en las sociedades capitalistas. Desde otros registros teóricos y políticos, al corporativismo se lo posicionó, en distintos grados y condiciones, frente a una de las tensiones fundantes de la organización sociopolítica: bien común/bien individual.

De entre tales registros, el que mayor peso dota a la versión societal del corporativismo como artefacto de equilibrio de esa tensión es el que lo sitúa fuera de la órbita de los dos metaprincipios de regulación sociopolítica de las sociedades modernas: el principio de regulación de mercado y el principio de regulación estatal (Offe, 1992).

El corporativismo, bajo esta óptica, en términos más precisos, se presenta como una alternativa, primero, al modo de organización sociopolítica sustentado en la premisa de un actor que actúa bajo la lógica costo/beneficioso y en la que el sistema de representación política deviene de un proceso en que cada actor, bajo el principio de racionalidad, escoge de entre una oferta de candidatos y políticas (Offe, 1992); y segundo, aparece como una alternativa al mecanismo de regulación en la que el Estado pretende “enmarcar el seguimiento de intereses privados en parámetros definidos e implantados estatalmente para conseguir de esta manera una aproximación a los valores que corresponden a una situación de equilibrio sistémico” (Offe, 1992: 151).

Ubicado frente a estas dos lógicas de intervención sociopolítica, el corporativismo, afirma un principio de “macroregulación descentralizada, en cuyo marco se atribuya a los actores participantes la ‘toma de consideración recíproca de los respectivos condicionantes de la existencia de las otras partes’ y el compromiso a la ‘concertación recíproca entre actores estatales y no estatales’ ” (Wilke, citado en Offe, 1992: 142).

Se trata de un principio, como señala Offe (1992), que al desprenderse de la vertiente comunitarista, aboga por un modelo en el que la tensión entre la racionalidad de la actuación individual y la racionalidad colectiva del sistema, sea procesada por un efecto de regulación no-estatal de los grandes grupos sociales, para los que, desde esta lógica, finalmente prevalecería la deseabilidad de ciertos resultados de beneficio común (Offe, 1992).

En este sentido, siguiendo lo dicho, y para cerrar, la lógica corporativa, en tanto forma de participación política asume o no, en el campo de las interpretaciones teórico/normativas, la condición de circuito y modo político que tiende a estabilizar las tensiones de clase en el sistema capitalista (sin convertirse en el *locus* de una impugnación del sistema como tal), dependiendo de qué posición y condición adopte –según la carga normativa e ideológica- dentro de las tensiones que implican los llamados saltos de los intereses particulares a los generales, o para ponerlo en semántica gramsciana, dentro de los saltos de la fase económica a la fase ético política (Gramsci, 1999).

CAPÍTULO SEGUNDO

RETORNO DEL ESTADO Y PRODUCCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN EL GOBIERNO DE LA “REVOLUCIÓN CIUDADANA”

Introducción

La idea de dinamizar una transformación institucional y democrática del Estado supone una de las líneas matrices del proyecto político de la denominada Revolución Ciudadana. Idea que, liminal en la emergencia de tal proyecto, nutrió y orientó las reformas y cambios que urdió la Constituyente de 2008, bajo la apuesta, según las huestes oficialistas, de coartar y desinstitucionalizar el modelo predatorio y mínimo de Estado, que hubo cincelado, en su lógica, el régimen neoliberal. (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 –PNBV-, 2009).

Son cuatro los ejes que definen la reforma del aparato estatal que espera proyectar el correísmo, si seguimos las directrices propuestas por el PNBV (2009). La primera remarca en la necesidad de recuperar y fortalecer las capacidades de planificación, regulación, control y redistribución del Estado, en mira a desprivatizarlo y exfoliarlo de intereses corporativos y privados. La segunda, moviéndose por un camino ya desbrozado por la Constitución de 1998, afirma la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. Imperativo que está ligado al tercer nodo de cambio: la asunción de un Estado policéntrico, descentralizado y desconcentrado. Premisa que se suelda tanto en la pretensión de acercar el gobierno a la ciudadanía como en la de desagregar un modelo de planificación que articule el trabajo de los distintos niveles de gobierno al tono de una racionalidad sistémica de Estado. La participación ciudadana como dinámica transversal de todas las instancias gubernativas compone el eslabón final de este proyecto de transformación estatal (PNBV, 2009).

Desde esta plataforma el gobierno de Alianza País pretende incidir tanto en el equilibrio del régimen económico como en la producción del poder público. En el primer caso, en mira está, según el oficialismo, la reposición de la capacidad de control y

regulación del campo estatal frente al mercado y la reconstrucción de la capacidad redistributiva del Estado como tal. En el segundo, se marca el juego, en cambio, de la posibilidad de autonomizar al Estado respecto a los segmentos corporativos que hundieron sus intereses en el plexo estatal –de acuerdo al oficialismo– y de generar una redemocratización de lo público a partir de la participación ciudadana.

De estos dos campos que pretenden ser afectados por el proceso de reforma estatal, es el segundo donde esta investigación centra su atención analítica, en tanto que, como señalamos en la introducción general, es la reconfiguración de la matriz de producción del poder público el eje en torno al cual se ha desagregado y activado la condición y ribetes del conflicto que esta investigación toma como objeto central de estudio: el conflicto UNE/Gobierno (reconfiguración que, en términos más generales, ha activado la propia dinámica de disputa sociopolítica que ha marcado el enfrentamiento del gobierno con un prontuario diverso de actores sociales anclados en distintos puntos del arco social).

Sin embargo, de los cuatro ejes que componen la matriz de reforma del Estado son dos los que serán desmadejados y analizados en este trabajo y, puntualmente, en este capítulo, en tanto y en cuanto, según la lectura que se propone, son los que con mayor preeminencia, en principio, pueden gravitar en la empresa de cambio de los modos de creación y recreación del poder público (como se verá en el capítulo cuatro, al discutir el conflicto UNE/Gobierno, esos dos ejes movilizarán la agenda programática de cambios impulsada por el gobierno en el campo educativo). La reposición de la capacidad de control, regulación y planificación del Estado, como primer campo, según su intensidad, se marca como un nodo que incidiría en dos polos: primero, en la capacidad de autonomía decisional del Estado respecto a los que, para el régimen, suponen intereses particulares, y, segundo, en los resortes y condiciones de construcción y producción del llamado “bien común”. De su lado, y como segundo campo, la apuesta por moldear un régimen de participación ciudadana, en principio, y según sus patrones de reificación, presupone una redefinición de las relaciones Estado/sociedad como vértice de la producción del poder público.

Sobre estos dos nudos problemáticos (reconfiguración del poder de rectoría del Estado y la emergencia del proyecto de participación ciudadana) expondremos la trama analítica central de este capítulo. Es conveniente apuntar que este análisis se limitará a las líneas programático/normativas del proyecto de reforma estatal, tomando como elementos de estudio tanto la Constitución de 2008 como los textos y documentos que el gobierno ha producido como matriz normativa de su proyecto político (es especial, se tomará para el análisis documentos como el PNBV, 2009; Reforma Democrática del Estado –RDE-, 2009; Recuperación del Estado Nacional para Alcanzar el Buen Vivir –RENBV¹⁸-, 2009, entre otros). No es, por tanto, el objetivo de este capítulo analizar y evaluar si se reificó o no – en la praxis- el plan de reconfiguración de la grilla estatal, ni busca evaluar su intensidad y sus implicaciones en el plexo social.

Cabe señalar, además, que esta investigación es absolutamente consiente que el proyecto de recomposición del aparato estatal, impulsado por el régimen, no sólo se define por su línea programático/normativa. Tal línea, por un lado, se ha visto modulada por las tensiones ideológicas y disputas internas que atraviesan a Alianza País, y por, otro, ha sido moldeada y reconfigurada en función a los condicionamientos de la lucha política que el gobierno ha abierto en distintos frentes y en función a los propios intereses estratégicos del régimen. El proyecto de transformación estatal, por tanto, no responde ni se define sólo por los condicionamientos ideológico/normativos. Se trata de un proyecto multidimensional.

Empero, este capítulo no pretende analizar sus distintos planos y marcos de producción. Se centrará, exclusivamente, en su eje vertebrador y de base: el eje ideológico/normativo que ha quedado expuesto y asentado, como se dijo, a partir de la Constitución de 2008 y los documentos de base de la RC.

El capítulo inicia con una corta definición del contexto político que acompasó el proyecto de reforma del Estado promovido por el régimen correísta. A continuación se describe y discute la recomposición de las facultades de control, planificación y regulación del Estado, en tanto matriz de descorporativización y autonomización de la arena estatal. Se

¹⁸ De aquí en adelante se utilizará la abreviatura RENBV como referencia del documento “Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir Memoria Bienal 2007-2009”.

concluye analizando los ribetes del proyecto constitucional de participación ciudadana impulsado por el oficialismo.

1. Contexto del proyecto de reforma del aparato estatal: crisis de las instituciones democráticas.

Los ribetes políticos que enmarcan, en tanto contexto, el proyecto de transformación institucional del Estado y, en general, el proyecto de la denominada “Revolución Ciudadana”, es posible rastrearlos en la fenomenología política y social que atraviesa a la sociedad ecuatoriana, por lo menos, desde inicios de la década de los noventa. Tal fenomenología, de un modo creciente, se vio caracterizada por lo que se ha definido como una suerte de desconfianza en la política electoral-representativa (Ramírez, 2011), o, en términos más generales, desconfianza en la democracia representativa.

Tal desconfianza, se ha expresado, en las últimas dos décadas, sobre todo, en una fuerte deslegitimación de las instituciones democráticas. Tanto los partidos políticos como las instituciones del Estado, y el sistema político en general, como refiere la bibliografía sobre el tema, acusan, en ese tramo temporal, escasa legitimidad y confianza en el seno de la sociedad ecuatoriana. Así, para el período 1995 – 2006, como lo constata Ramírez (2011), el promedio de credibilidad de los partidos en Ecuador apenas bordea el 10%. En el 2006, un año antes de la posesión de Correa en la presidencia, tal índice registró un escaso 15.1% (LAPOP, 2006). El mismo tono se repite en el caso de las instituciones del Estado. La confianza en el Congreso Nacional (hoy Asamblea Nacional) se ubica en el 2006 en el 16.7%, en el 2004 en el 25.3%, y en el 2001 en el 24.7% (LAPOP, 2006). Para el caso del Gobierno Nacional, los datos refieren un nivel de confianza que en el 2006 alcanzó el 21.7%, y en el 2001 30.5% (LAPOP, 2006). Los niveles de confianza en la Corte Suprema de Justicia, en la primera mitad de la década del 2000, revelan un cariz similar: del 29.0% registrado en el 2001, y del 31.7 en el 2004, el porcentaje en el 2006 se ubicó en 24.7%. (LAPOP, 2006).

Tal panorama, a su vez, concuerda con ciertos patrones o comportamientos electorales que han tomado cuerpo desde el retorno a la democracia (Ramírez, 2011). De

ellos, más que los problemas de abstención electoral- en la década del 2000 se registra un promedio de ausentismo que supera el 27% (Ramírez, 2011)- resaltan ciertas pautas que expresan formas volátiles e inestables en el voto. A lo largo de las ocho elecciones presidenciales registradas entre 1979 y 2006, ningún partido político ha repetido su mandato en el ejercicio del poder gubernamental. Cuadro que define, no sólo la ausencia de un sistema de partidos fuerte, sino, además, las fisuras en la legitimidad y confianza en la política electoral – representativa.

Ni los partidos con más amplio y estable enraizamiento electoral a nivel regional – el derechista Partido Social Cristiano (PSC) en la Costa y el partido socialdemócrata Izquierda Democrática (ID) en la Sierra – y con sólida votación en el nivel parlamentario, pudieron volver a colocar sus candidatos en el Palacio de Carondelet. Se trata de un cuadro que no tiene parangón en la región andina (Ramírez, 2011: 234).

Ahora, si bien la desconfianza en las instituciones y mecanismos de la democracia representativa, no sólo se corporeiza en la protesta social, es claro que ese cuadro de desconfianza, en el Ecuador, ha tenido como correlato la emergencia de coyunturas políticas marcadas por la movilización social en las calles. La *acción popular* que detonó las “caídas” presidenciales de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), si bien puede convocar lecturas discordantes respecto a su naturaleza e implicaciones, es notorio que presuponen nodos fenoménicos que delatan las tensiones y resquebrajamientos en la legitimidad de las instituciones y en los mecanismos representativos encargados de procesar y agregar las demandas sociales como la conflictividad del plexo social.

Sin embargo, será en la movilización que propició el fin del gobierno gutierrista, que alcanzará mayor visibilidad el repertorio político/discursivo sintomático de la crisis institucional (y con el que terminará sintonizando el movimiento político que llevó a Rafael Correa a Carondelet). El grito maximalista “que se vayan todos” encontró piso no sólo en el descrédito que acusaban los partidos y élites políticas, sino, también, en el recelo y desconfianza respecto a como el poder fue gestionado desde la institucionalidad representativa.

Si bien al grito vivificado en el “que se vayan todos”, no se le puede asignar una explicación definitiva y preestablecida, es claro que aquel remite, en buena parte, a este

tono de desconfianza que acusaban, en el seno social, tanto los partidos políticos como las demás instituciones de representación política. Tanto la debilidad de la institucionalidad democrática y del sistema político, en general, para procesar la conflictividad social, como una conciencia, más o menos clara, del modo en que los partidos desvirtuaron su rol como instancias de representación, instalaron un contexto sociopolítico proclive a la emergencia del discurso político con el que Correa se presentó en la arena político/electoral¹⁹.

2. Producción y reproducción del poder público en clave de la Revolución Ciudadana.

El proyecto de reforma institucional y democrática del campo estatal que promueve el régimen de la RC, como se señaló en la introducción, pretende afectar e incidir, entre otros, en el modo y en la dinámica de producción y reproducción del poder público. Apuesta que se sostiene, fundamentalmente, desde dos de las líneas programáticas que configuran tal proyecto: primero, la recomposición, para el Estado, del poder de control, planificación y regulación de la política pública; y, segundo, la construcción de un modelo de participación ciudadana que busca tener presencia, según el oficialismo, en todas las líneas gubernativas.

En el primer caso, la reestructuración del poder del Estado, el objetivo del proyecto de la RC, desde la lectura de este trabajo, se moviliza alrededor de dos premisas: exfoliar a la arena estatal, y en particular, a las políticas públicas, de intereses y lógicas corporativas y/o particulares, es decir, situar dichos intereses y lógicas frente al Estado y no en el Estado (Bustamante, 2005). Premisa que, de acuerdo a la matriz normativa del régimen, se abreva en la necesidad de construir un Estado con autonomía, con coherencia funcional, y plenamente garante del denominado “bien común” (PNBV, 2009; RENBV, 2009); y, en segundo término, en la necesidad de generar un amplio campo decisonal, capaz de viabilizar el conjunto de acciones que el gobierno promueve en la grilla social y económica. Apuesta que, en el fondo, revela la voluntad de coartar el poder de veto (Tsebelis, 1998) del conjunto de organizaciones sociales que tienen presencia o capacidad de presión en el fuero

¹⁹ Contexto que, es preciso señalarlo, serviría de piso, también, para el ascenso de Lucio Gutiérrez a la presidencia de la República.

estatal como condición de base de un modelo de reforma que privilegia la rapidez de los cambios.

El proyecto de participación ciudadana, de su lado, y como segunda línea programática desde la que el correísmo pretende reconfigurar la producción del poder público, es ponderado por el oficialismo como la mecánica que posibilitará redemocratizar al Estado y profundizar la deliberación de lo público más allá de la lógica representativa. Objetivo que, como se analizará en la sección final de este capítulo, pretende asentar un modelo definido por una suerte de interfaces socio estatales (Ramírez, 2010; Isunza, 2006) de nuevo cuño.

Provisionalmente es posible sostener que, en principio, y sólo en principio, este giro de mirada hacia la participación ciudadana se presenta, en el proyecto de la RC, como el revés del eventual proceso de descorporativización que abandera la línea política del gobierno (se dice en principio dado que tal recambio sólo es posible dirimirlo en el trabajo y observación empírica). Al sancionar la presencia corporativizada de gremios, sindicatos y asociaciones en ciertos sectores de la política pública, o, de un modo más llano, el dominio de tales agrupaciones sobre esos campos, en tanto un modo *ilegítimo e incapaz*, para el proyecto de la RC, de constitución de lo público y de los intereses generales, el plan de AP, paralelamente, ha definido una arquitectónica institucional para la participación de los ciudadanos como un mecanismo sucedáneo de posicionar las demandas y vos de aquellos en la lisa estatal (Se discutirá y evaluará, en el cuarto capítulo, si, efectivamente, en el caso de estudio que se ha considerado, se ha presentado la emergencia de un modelo de participación ciudadana como revés del proceso de descorporativización).

A continuación describiremos y analizaremos sucintamente estas que hemos definido como las dos líneas fundamentales desde las que el proyecto de reforma del Estado busca reconfigurar la matriz del poder público²⁰.

²⁰ Por no ser el objetivo de este capítulo y por rebasar su alcance, no se analizará, como ya se dijo, si tales líneas programáticas se han reificado, es decir, no se discutirá sus niveles reales de implementación. No se pretende discutir sus límites e implicaciones una vez que estas han entrado en el campo de la praxis. Este capítulo se centrará en seguir y analizar el horizonte declarativo y normativo de este plan de recomposición de

2.1. Reconfiguración del poder del Estado.

Entre los nodos centrales de la plataforma programática de transformación de la arena estatal, la reconfiguración de la capacidad de rectoría, control, regulación y planificación del Estado, es declarada por la RC como un eje nuclear. El Estado pensado como la instancia central de rectoría y control de toda la política pública, sobre todo, en las áreas situadas como prioritarias por el régimen de desarrollo validado por el oficialismo: telecomunicaciones, hidrocarburos, educación, entre otros (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2019 Planificación para la Revolución Ciudadana, 2007). Para el proyecto del régimen la reconstrucción institucional del aparato estatal implica, fundamentalmente, recobrar para aquel su dominio sobre la construcción y procesamiento de lo público (PNBV, 2009).

Este objetivo, en el plan del régimen, y es aquí cuando éste adopta sus particularidades específicas, es definido por dos condiciones centrales y de base: la desestructuración de la dispersión institucional del Estado y, particularmente, del ejecutivo; y la descomposición de la presencia corporativa y del poder de influencia del conjunto de intereses y lógicas *particulares* que, de acuerdo al oficialismo, se asentaron en ciertos sectores del Estado ecuatoriano (Recuperación del Estado para el Buen Vivir, –RENBV–, 2011; Reforma Democrática del Estado -RDE-, 2009).

En la interpretación que el proyecto gobiernista plantea de la condición del Estado nacional, en efecto, la corporativización del plexo estatal así como la dispersión y debilidad institucional de aquel, son nombrados como los dos procesos principales bajo los cuales el Estado resignó su capacidad de dirección y control de los lares de lo público. En tal interpretación las dinámicas y particularidad que tomó el denominado período de ajuste estructural en el Ecuador se presentan como el marco central de tales procesos. Si bien, sobre todo, en los textos trabajados por la Senplades, se reconoce que la llamada etapa

la producción del poder político a partir del llamado “retorno del Estado”. Y aquello con la intención de exponer la proyección político/normativa alrededor de la cual gira el conflicto que esta investigación aborda.

neoliberal no logró apuntalar un efectivo y absoluto proceso de privatización del Estado ecuatoriano, sobre todo, en comparación con otros países de la región, se advierte mecanismos sucedáneos desde los que, en la mirada del gobierno, se descomprimieron las capacidades planificadoras y rectoras del Estado; entre ellos se reconoce principalmente: primero, la desagregación de las potestades del ejecutivo (y sobre todo de los ministerios) en un prontuario amplio de instituciones paralelas (consejos, comisiones, fondos, entre otros); y segundo, la corporativización de tales instituciones y de otros espacios estatales, especialmente, por cámaras y gremios empresariales (Reforma Democrática del Estado, 2009).

Según se lee en los datos de la Senplades, en las dos últimas décadas, en la estructura institucional del ejecutivo, se crearon alrededor de 18 clases de entidades públicas, corporeizadas en un prontuario diverso: 119 consejos, comisiones, fondos, institutos, entre otros, además de 16 organismos de desarrollo regional (Reforma Democrática del Estado, 2009). Del total de estas instituciones el 69 % acusaba un carácter corporativo, y de este 69 % el 67 % mantenía delegados de las cámaras y gremios empresariales (Reforma democrática del Estado, 2009). Bajo esta condición, en la perspectiva del régimen, el Estado ecuatoriano resignó su poder de agencia desde una dinámica doble y concomitante: la dispersión de su autoridad en una abanico de instituciones paralelas cuajó una forma de procesamiento de lo público marcado por la discrecionalidad y la superposición de funciones; y la cooptación de esas instancias paraestatales por intereses corporativos replegó la posibilidad de una secuencia de construcción de lo público desde una lógica del “bien común”.

En este sentido, tanto la recomposición de la dispersión funcional e institucional del Estado, y del ejecutivo, en particular, como la exfoliación de intereses dominantes, de gremios, sindicatos o asociaciones, en la estructura y políticas del ejecutivo, prefiguran como las condiciones de base, en la usina programática del régimen, para la recomposición del poder del aparato estatal y de la reproducción del poder público como tal. Bajo la primera, el régimen remarca en la necesidad de cuajar una racionalidad estatal que posibilite coordinar y planificar el ejercicio de la gestión pública, una racionalidad

desplegada desde el Estado y, en concreto, desde los ministerios públicos, en tanto premisa capaz de coartar la discrecionalidad, el carácter autonómico y la superposición de funciones que, en su lectura, como señalamos, caracterizó la emergencia del espectro multiforme de instituciones adscritas al ejecutivo. Con la segunda, y este el punto más crítico del proyecto de reforma estatal, se prefigura un modo particular de relación Estado/sociedad como cimientamiento de un “nuevo” modo de reproducción del poder público.

En efecto, la apuesta por desestructurar y coartar el poder de influencia y los espacios de representación corporativa del variado conjunto de organizaciones (gremios, sindicatos, cámaras, asociaciones) que se posicionaron en el Estado, supone el nudo más crítico del proyecto oficialista; de hecho, es alrededor de aquel que se ha abierto un inacabado proceso de conflictividad sociopolítica que ha enfrentado al régimen con distintos segmentos organizados de la sociedad.

Si bien tal apuesta, responde además, como se discutirá en la sección siguiente, a la necesidad del régimen de potenciar y amasar su poder político y procurarse un amplio campo de maniobra y decisión, aquella revela un sustrato político/normativo específico. Si bien aquel (tal sustrato) ya en la praxis política del gobierno puede no gravitar como el principal eje de articulación de cada una de las medidas y acciones tomadas por el régimen, es necesario, para efectos analíticos, reconocerlo y explicitarlo.

Si seguimos algunas de las líneas programáticas que el gobierno ha construido (PNBV, 2009; Reforma Democrática del Estado, 2009; RENBV, 2009) no sólo se revela una crítica al modo como se degeneró la representación y presencia de gremios, sindicatos y asociaciones en el Estado; lo que se revela es una premisa más de fondo: el estatuto que adquiere para la RC la idea de representación corporativa. Para el proyecto del régimen el problema no sólo es que la representación de tales organizaciones en ciertos tramos de la política pública redundó y degeneró en la construcción de redes políticas en beneficio exclusivo de tales organizaciones, el problema normativo ulterior para el régimen es la propia dinámica de representación corporativa en tanto resorte y canal para dirimir la tensión interés particular/intereses generales.

Lo que se decanta en el eje programático/normativo del régimen, de un modo más específico, es, en primer término, una deslegitimación del predominio que pueda ejercer cualquier organización de la sociedad civil, vía presión o pacto corporativo, en la dirección y gestión de una política pública o en un sector de aquella; y, en segundo término, lo que se revela, y este es el nodo más delicado, y concomitante con lo anterior, es una suerte de recelo sobre si la representación y agencia dominante o fuerte de sindicatos, gremios y asociaciones en la construcción y gestión de la política pública es capaz de incidir y redundar, más allá de sus intereses inmediatos, en los intereses generales o públicos. Es decir, lo que se transparenta, es una especie de desconfianza normativa respecto a si la agencia dominante de actores circunscritos en márgenes organizacionales específicos (sindicatos, gremios, cámaras, etc.) es capaz de anteponer, ya en la praxis, una racionalidad de lo público, una racionalidad del “bien común”, frente a los intereses macerados en tales márgenes. Lo que está en entredicho es si la representación de filo corporativo puede actuar como lógica de equilibrio entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva (Offe, 1992).

Si bien el objetivo inmediato del gobierno, como señalamos, al coartar la representación de corporaciones y organizaciones en la grilla estatal, replique sobre una necesidad política más concreta: dotar al ejecutivo mayor poder político y mayor margen de gestión, es absolutamente necesario no perder de vista la trama normativa que subyace en los textos de base del gobierno. Será la investigación puntual en cada uno de los conflictos y disputas en las que se ha involucrado la RC, como la que esta investigación abordará, la que determine en qué mediada tal trama se reifica en la praxis y que ribetes y tensiones marca con las acciones concretas del régimen. Y será la investigación, y este es un dato sustancial, la que determine cómo actúa ese registro normativo frente a cada uno de los actores sociales según su posición en la estructura social y económica; será el trabajo empírico el que determinará si el gobierno actúa bajo la misma lógica o no al dirimir la representación (corporativa) de los sectores empresariales y de la banca, por un lado, y de los sectores organizativos populares y de los trabajadores, por otro.

2.1.1. Correlaciones de fuerza y decisionismo político.

La apuesta del régimen por coartar y desestructurar la representación corporativa de organizaciones sociales en los fueros de la política pública, como se analizó en la sección anterior, es declarada, desde los márgenes normativos que reafirma la RC, como una condición de base para construir y gestionar lo público desde una racionalidad del “bien común”. Sin embargo, la trama político/normativa sólo explica uno de los planos bajo los cuales cuaja y se define el plan de recomposición del poder estatal que impulsa el gobierno.

Descomponer el poder de influencia y/o la representación de ciertos actores sociales en el Estado es para el correísmo un problema normativo, pero es, además, un problema que gira en torno a una clara disputa por reconfigurar las relaciones de fuerza en los dominios de la política pública, y a la necesidad creciente, para el oficialismo, de construir un campo político que permita proyectar el plan de cambios del régimen bajo las mínimas posibilidades de oposición o margen de veto (Tsebelis, 1998).

Es decir, al coartar los mecanismos y espacios, institucionales o meta institucionales, donde se asentaron varias organizaciones sociales y empresariales, el gobierno pretende, primero, afectar y reducir la capacidad de incidencia y la capacidad de veto (Tsebelis, 1998) de aquellas respecto a la gestión de la política pública; y segundo, y como efecto de lo anterior, consolidar un campo de acción y decisión donde el oficialismo pueda procesar y dar paso a su plan de cambios bajo la mínima oposición política.

Si bien la capacidad de presión o poder de incidencia sobre una u otra política pública no sólo cuajó, para los sectores gremiales, asociativos, o sindicales, bajo mecanismos de representación oficial, sino, además, a través de circuitos meta institucionales, la reconfiguración de la potestad del ejecutivo, y, en particular de los ministerios públicos, en la rectoría y control de la agencia pública crea un amplio margen de dominio y decisión sobre el cual la RC busca apuntalar su plan de cambios en la palestra social y económica.

Mirado desde esta perspectiva, es decir, desde el real juego de intereses y lucha por el poder político, la intención del gobierno de recortar la capacidad de maniobra o

representación de los actores corporativizados, se presenta como uno de los puntos más críticos. Pues, inequívocamente, la apetencia real del régimen por captar y precautelar su capital político, entra en tensión con otras de las líneas que componen el plan de reforma estatal del gobierno (la participación ciudadana). Puntualmente, la pregunta es si la autonomía decisional que busca la RC podrá cuajar como una autonomía –relativa- para el Estado o sólo como autonomía decisional para el gobierno. Y más aún, cabe interrogarse si el propio marco institucional que la RC ha diseñado para apuntalar la redemocratización del Estado podrá sobreponerse sobre los procesos de acumulación de poder político que dinamizan los actores gobiernistas.

2.2. Dimensión constitucional de la participación ciudadana.

El segundo gran eje que compone el plan de cambio del régimen de producción del poder político en el Estado y el programa de redemocratización de aquel, se define por lo que el gobierno ha nombrado como la matriz de participación ciudadana, matriz que tomó cuerpo institucional a partir de la Constitución de 2008.

Aquella, como se puntualizó, es el campo donde el proyecto político de AP, en principio (y en teoría), ha tornado su mirada en tanto mecanismo principal para relacionar Estado y sociedad civil en la trayectoria de gestión y construcción de *lo público*. A la vez que el plan programático del régimen soslaya la participación corporativa en la política pública, paralelamente ha urdido un marco institucional desde el que se define una serie de interfaces socio estatales (Ramírez, 2010; Isunza, 2006) que el gobierno las reafirma como los vértices legítimos y necesarios para empoderar al ciudadano en el Estado.

En efecto, además de la matriz de representación democrática (representantes elegidos mediante el voto popular) el otro puente o canal que reconoce el proyecto de Estado de la RC como mecanismo legítimo para producir y reproducir el poder público se define por la arquitectura institucional que para la participación ciudadana estableció la Constitución de 2008, arquitectura desde la que, de acuerdo al régimen, se intenta soldar la democratización de la palestra estatal (PNBV, 2009) y dirimir la construcción de los intereses generales.

Como lo señala Pachano (2010), a diferencia de las constituciones expedidas a lo largo del siglo XX, en las que se configuró un régimen democrático casi exclusivamente representativo (la Constitución de 1998, pese a incluir sustantivamente formas de participación directa, éstas no formaban parte constitutiva del régimen - Pachano, 2010-); la Constitución de 2008 diseña un régimen que incluye como sus elementos constitutivos, en similares dosis, atributos de la democracia representativa y de la democracia participativa. Eso es lo que revela el primero de los principios fundamentales de la Constitución vigente: “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos de poder público [representación]²¹ y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, art. 1, 2008).

Para efectivizar esta definición inicial y seminal del cuerpo constitucional, éste recurre a una arquitectónica que se expresa en dos niveles de participación (Pachano, 2010). El primero alude a la participación política propiamente dicha, expresada, como se verá, en un conjunto de instituciones y procedimientos específicos. Y el segundo, remite a ámbitos distintos a los de formación y desempeño del poder político, es decir, asume la forma de derechos (la participación en tanto un derecho) (Pachano, 2010).

En el caso del segundo nivel, al conectar la participación ciudadana y social al arco de derechos, es claro que la Constitución apunta a desarrollar sujetos activos de sus derechos, sujetos activos en la presentificación de los derechos concedidos (Pachano, 2010). Así, los componentes de participación se incluyen tanto en los derechos del Buen Vivir²² (Constitución de la República, capítulo segundo del título II, 2008); en los derechos reconocidos para los Grupos de acción prioritaria²³ (Constitución de la República, capítulo tercero del título II, 2008); y en los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (Constitución de la República, art. 57, numeral 8 y 14 del capítulo cuarto del título II, 2008).

²¹ La aclaración corresponde al autor.

²² Derechos de comunicación e información, de cultura y ciencia, de educación y seguridad social.

²³ Adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, adolescentes y discapacitados.

En el primer nivel, el de la participación política, de su lado, como se señaló, se configura un marco en el que la participación directa de la ciudadanía se encuentra al mismo nivel que la representación como fundamento de la autoridad y como medio para la configuración del poder público. Este principio se desarrolla en varios espacios de la Constitución, comenzando por el capítulo Quinto del Título II (Derechos de participación). Este capítulo determina los principios básicos que rigen sobre el sistema político en términos de derechos políticos. El primero de estos derechos (Art. 61, numeral 1), define el principio básico de la representación: el derecho a elegir y ser elegidos. De los siete derechos restantes que se incluyen en este artículo, cinco de ellos aluden directamente a formas de participación en asuntos de interés público (los dos restantes refieren al derecho a conformar partidos y movimientos políticos, y al derecho a desempeñar empleos y funciones públicas). Entre estos cinco derechos se incluye: “Participar en los asuntos de interés público” (Artículo 61, numeral 2); “Presentar proyectos de iniciativa popular normativa” (Art. 61, numeral 3); “Ser consultados” (Art. 61, numeral 4); “Fiscalizar los actos del poder público” (Art. 61, numeral 5); y “Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular” (Art. 61, numeral 6).

De su lado, el título IV de la Constitución define los parámetros y procedimientos de la “Participación y Organización del Poder”. En el capítulo primero, sección primera, bajo ese horizonte, quedan definidos los principios que guiarán la participación ciudadana, como se lee:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (Constitución de la República de Ecuador, Art. 95, Título IV, 2008).

Bajo este marco de principios se contemplan y definen, en ese mismo título de la Constitución, las premisas de la organización colectiva, la normativa respecto a la participación en los distintos niveles de gobierno y los lineamientos que guiarán los procesos de democracia directa.

El título cuarto, como se expresa en la nueva Carta Magna, define, además, una nueva función del Estado: la Función de Transparencia y Control Social. Función que, como estipula la Constitución:

promoverá e impulsará el control de las entidades y organizaciones del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción (Constitución de la República, Título IV, cap. 5, 2008).

Al amparo de esta nueva función, la Carta Constitucional define la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs). Instancia que se presenta como la corporeización institucional del llamado “quinto poder”. Control social de los asuntos de interés público, promoción de los derechos relativos a la participación ciudadana y designación de autoridades que la Constitución y la ley contemple, son las actividades que la carta constituyente dispone para este órgano (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 207/208).

Ahora, si bien varias de las definiciones que la actual Constitución plantea en torno a la participación política de los ciudadanos, suponen una extensión o profundización de los cambios que ya hubo impulsado la Constitución de 1998 en materia de participación ciudadana (iniciativa legislativa, consulta popular y revocatoria del mandato, por ejemplo), es claro que, en su conjunto, las transformaciones que introduce el nuevo cuerpo legal, en atención a la participación, apuntan a las bases del sistema político y no solamente a sus formas (Pachano, 2010). El elemento central de este proceso de transformación, sin duda, como se dijo, es la equiparación de las formas de participación ciudadana con el régimen representativo. No sólo se trata del apuntalamiento de nuevos mecanismos de participación sino de la asunción de un principio que, institucionalmente, intenta regir, en comunión con la matriz representativa, la producción del poder público: la participación ciudadana. (PNBV, 2009).

Forma de participación que, si seguimos la arquitectura que define la Constitución de 2008, pretende ser corporeizada e institucionalizada bajo un principio de base: la articulación y contacto transversal del Estado con la sociedad civil. Es decir, se trata de un

modelo de participación que busca articularse y reificarse, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a través de una suerte de interfaces socio estatales (Ramírez, 2010; Isunza, 2006). Puntos de contacto transversal entre el plexo estatal y la sociedad civil. Lo que es, espacios que “si bien son instituciones del Estado, se diseñan en mira a hundir sus raíces de manera explícita en la sociedad civil” (Isunza, 2006: 283).

Por lo menos desde los márgenes que propone la Constitución, es claro que el proyecto del régimen ha apostado por un modelo de participación ciudadana en el que la sociedad civil no se la sitúa o piensa en autonomía del Estado, sino bajo una modalidad y diseño en el que, por el contrario, se la busca interconectar, en un mismo campo (interfaz) con el Estado. La idea parecería ser, desvirtuando la noción (de filo liberal) de la necesaria autonomía de la sociedad frente al Estado, estructurar un régimen de participación bajo el cual el ciudadano participe en la producción y control de lo público en los propios márgenes estatales.

Idea que da cuenta del carácter del proceso de reconfiguración de la producción del poder público que impulsa el gobierno. Dado que, si bien el proyecto de transformación estatal del régimen deslegitima la participación o influencia directa de segmentos organizados de la sociedad civil en la gestión y manejo de la política pública, como se explicó atrás, ha tejido, desde la normatividad constitucional, un andamiaje sucedáneo desde el que se pretende situar al ciudadano en el fuero estatal, en tanto actor deliberante (como se ha dicho, en cada sector del Estado, como el que esta investigación aborda a propósito del conflicto que se estudia (el sector educativo) habrá que analizar, empíricamente, si tal apuesta por la participación ciudadana se reifica en la dinámica decisional del gobierno. Esa es la gran pregunta de fondo)

Son esos puntos de contacto o interfaces los que el proyecto de transformación estatal de la RC reconoce como los circuitos y mecanismos legítimos de contacto entre Estado y sociedad civil. Y desde ellos se planta, a nivel normativo, la posibilidad de reestructuración del proceso de construcción del poder público en tanto base de la reforma democrática del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

BREVE CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA INTERRELACIÓN MAGISTERIO DOCENTE/ESTADO

Tal como se señaló en la introducción general, tanto el capítulo dos como el capítulo tres fueron pensados como secciones que permitan abrir y contextualizar el análisis de caso propuesto en el capítulo cuatro. En el capítulo precedente se definió y analizó las líneas *maestras* desde donde el gobierno correísta pretende dinamizar la reconfiguración de los procesos de producción y reproducción del poder público, en aras de reformar y redemocratizar el aparato estatal. En este capítulo en cambio, nos detendremos en ciertas dimensiones referenciales, de carácter histórico, que permitan ubicar desde un espectro y panorama más amplio la disputa que se tejió entre el régimen de Correa y el sindicato de maestros.

Puntualmente, se propondrá un ejercicio de contextualización histórica de la interrelación magisterio docente/Estado. Sin embargo, por el amplio rango de tiempo que se contempla al evaluar tal interrelación, los apuntes que se registrarán no comportan más que una observación general que, en ningún caso, pretende abarcar las sinuosidades y especificidades bajo las que se construyó la línea de relación del campo estatal con el magisterio de docentes públicos.

1. Coordenadas de la interrelación Estado/Magisterio: Revolución Liberal, ciclo desarrollista y ciclo neoliberal.

La dinámica que compone la relación del magisterio docente con el estado ecuatoriano, encuentra, como veremos, en el sinuoso proceso de construcción del Estado Nación uno de sus primeros rastros. Lejos de ser una relación marcada, solo y exclusivamente, por los intereses inmediatos del sindicato de profesores, acusa una compleja articulación, en la que el Estado determina y se ve determinado por el campo de relaciones sociales y políticas que han configurado el ethos y las lógicas políticas del magisterio, y de la UNE, en particular.

Tal dinámica, es posible sostenerlo, responde, en primera instancia, al proceso de construcción del sistema laico de educación pública. En el contexto de la Revolución Liberal, el novísimo magisterio (que brotó de las Escuelas Normalistas creadas por el liberalismo) se convirtió en uno de los puntales no sólo de la consolidación del proyecto laico de enseñanza, sino del propio Estado que promovían los liberales (Ossenbach, 1999, 1996; Terán y Soasti, 2006). El liberalismo encontró en los docentes normalistas el resorte social para construir una suerte de conciencia nacional y el canal para promover los valores nacionalistas y patrióticos, ponderados por los revolucionarios, en tanto sustrato de un Estado que buscaba secularizarse (Terán, entrevista, 2012; Ossenbach, 1996). La posibilidad de un Estado nacional, en buena medida, suponía, para la revolución liberal, la asunción de un tipo de ciudadano cincelado no ya por la matriz de la iglesia católica sino por el ideal y causa de la nación y patria²⁴ (Ossenbach, 1996). La educación pública y los maestros fueron convocados en la reificación de esos ideales. Así lo resumió el liberal Leonidas García, director del Instituto Normal de Varones “Juan Montalvo”:

Creo que el preceptor, ministro sagrado ministro de esta institución tan sublime, realiza la obra más elevada y más sustancial, cuando se inspira en las glorias y en los anhelos de la Patria, cuando interpreta rectamente el complicado afanar de la humanidad. Y porque los grandes hombres que, con su talento y su espada, crearon la Patria Ecuatoriana, estaban penetrados de esa misma verdad, que hoy es patrimonio de todas las gentes, dirigieron sus miradas a la escuela y reclamaron la cooperación del maestro, como única fuerza llamada a fijar sobre bases inmovibles el edificio nacional que iba a levantarse con irradiaciones de gloria inmortal (García, discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Segunda Conferencia Pedagógica, celebrada en Guayaquil en octubre de 1920, citado en Ossenbach, 1996: 45).

Sin embargo, será cuando la revolución liberal, ya fisurada, no alcance a sostener el ímpetu con el que promovió, desde su emergencia, la apertura de un modelo laico de enseñanza pública, que los maestros del magisterio, por el rol que les dotó la revolución, devengan como el sostén de la expansión y reproducción de tal modelo. (Terán, entrevista, 2012; Ossenbach, 1996). Los maestros, a través de las llamadas “sociedades pedagógicas” (prolegómeno de la UNE), tomarán a su cargo, el proceso de consolidación del sistema de

²⁴ Como lo señala Ossenbach, en el período de la revolución liberal, el discurso político de sus promotores plantea la incompatibilidad de lo religioso con lo nacional. Asumiendo que la Iglesia brotaba de una fuerza no nacional (sino de la impronta de la conquista) se la situaba en las antípodas de los valores nacionalistas y patrióticos, que los revolucionarios priorizaban para su proyecto de Estado (Ossenbach, 1996).

enseñanza público en el Estado ecuatoriano. Potestad que la asumirían no sólo en mira a nutrir de cierta racionalidad y orden a la gestión educativa (definición de planes, elaboración de textos, establecimiento del currículo, entre otros)²⁵, sino, como lo señalamos, bajo la convicción de posicionar al Estado frente a la educación confesional, y de situar la laicidad como nodo de consenso y nacionalidad (Terán, entrevista, 2012). Remarcarán, desde un tono inédito, como principio de base, que la educación, es una obligación del Estado y no sólo de la familia²⁶ (Robalino, 2012, entrevista), cimentando así, un principio clave de la política educativa posterior.

Y, precisamente, por la dinámica bajo la cual discurría la conformación de la arquitectura de la educación pública, varios cuadros del magisterio, sobre todo, después de la “Revolución Juliana”, terminarán insertándose en ciertos campos directivos del Ministerio de Educación, y tomando a su cargo determinadas áreas de la gestión educativa (Terán, 2012).

La necesidad para el Estado liberal, aún en ciernes, de un actor capaz de modelar y expandir el sistema de educación pública, y los valores del nuevo Estado, determinó, en esta perspectiva, el modo de participación y potestad del magisterio docente en el campo educativo, por lo menos, para las décadas subsiguientes. Al punto, que hasta los primeros años de la década del 50, como analiza Ossenbach (1996), la promoción de ideales nacionalistas y patriotas (herencia de la revolución liberal) se mantuvo en la literatura pedagógica del magisterio, como una preocupación liminal.

Pero el poder y presencia del cuerpo docente en la política educativa, que emanó, en buena medida, como se analiza, de la propia dinámica de conformación del Estado liberal, no será homogénea. Responderá, y esto es por lo demás obvio, por un lado, a la conformación errática del Estado en el campo de la educación (una vez que el modelo laico se asentó) y al modo en que los distintos proyectos políticos que arribaron al poder, luego de la emergencia liberal, relacionaron Estado y educación; y por otro, y en íntima relación

²⁵ Proceso que se vio permeado por la metodología y teorías pedagógicas que promovieron las “misiones alemanas”, que llegaron por obra de los liberales (Terán, 2012, entrevista).

²⁶ Las primeras misiones alemanas llegadas al país reafirmaban, en término de obligaciones, la primacía de la familia, en el ejercicio de la educación (Terán, 2012, entrevista).

con lo anterior, a las prioridades que fue remarcando el magisterio docente, y la UNE en particular, una vez que se constituyó, en 1944, como el gremio nacional de los educadores públicos (la UNE nace tras el Primer Congreso Nacional de Educadores Ecuatorianos, realizado del 1 al 4 de agosto de 1944, con 83 delegados de todas las provincias del país – UNE: s/f)²⁷.

En este sentido, no sólo el rol que el proyecto liberal dotó a los profesores públicos, configuró la interrelación del magisterio con el Estado. Sobre ella gravitó, además, proponiendo un ejercicio muy generalizador (dado los márgenes analíticos de este capítulo), los procesos políticos y sociales que determinaron y marcaron al país, por un lado, en el período comprendido entre la década del 50 y la década del 80, y que se asocia a un proyecto de modernización del Estado y la sociedad; y por otro, en la década del 90, momento de ascenso de políticas que promoverán la constricción del Estado.

En el primer período, es posible distinguir un primer ciclo, que se extiende desde los últimos años de los cincuenta hasta los linderos del llamado retorno a la democracia. En éste, pese a sus discontinuidades y heterogeneidad, se devela un punto en común, para todos los gobiernos que ese segmento registró: hacer de la política educativa una herramienta al servicio de un objetivo macro: el desarrollo nacional (Arcos, 2008). Desarrollo pensado en términos de modernización del Estado y de las relaciones sociales y económicas. Y será la “reforma por el acceso”, es decir la reforma orientada a ampliar el acceso de la población (rural y urbana) al sistema educativo, el recurso que transversalizará tal ciclo, bajo la apuesta por el desarrollo.

Si bien en este lapso transcurrieron tres de los cinco gobiernos de Velasco Ibarra, quien no miró con buenos ojos al sistema laico de educación, y cuya lógica de gobierno no puede ser evaluada bajo el mismo tono respecto a otros gobiernos de ese ciclo (el gobierno de Lasso, y el de los dos periodos de mandato militar, que delataron una fuerte inclinación desarrollista), es posible sostener, como lo constata Terán y Soasti (2006), que el desarrollo

²⁷ Previo a la conformación de la UNE, se creó el Primer Sindicato de Educadores Primarios de Azuay y Pichincha, en 1934. Tal sindicato brotó, como señala la propia UNE, con el objetivo de organizar gremialmente al magisterio nacional y apuntalar las primeras reivindicaciones profesionales (web site UNE: s/f).

del sistema laico de educación pública continuó su marcha, también en los gobiernos velasquistas.

Luego de este primer ciclo, la reforma por el acceso se reafirmará con el retorno del país al régimen democrático. El gobierno de Roldós, además de reiterar la atención preferente al acceso, especialmente, de la educación rural, abrió el espectro a las políticas de la interculturalidad, con la creación, en 1988, de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. Febres Cordero, aunque ya bajo una lógica y orientación política distinta (en relación a la etapa modernizadora) mantuvo la prioridad por el acceso, al igual que el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja.

Ahora, este período, caracterizado, como se ha dicho, por la reforma de acceso, 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 (Arcos, 2008). Es decir, terminará consolidando ciertos dominios de representación para el magisterio (participación en el manejo del escalafón) y modelando una lógica de participación, en la que otros actores de la educación (padres de familia, por ejemplo) no fueron convocados.

Y por otro, y paralelamente, al situarse como un período en el que, bajo las premisas del desarrollismo, las oficinas de planificación y la tecnocracia internacional, aupada por la CEPAL y la OEA, tomaron el control de la política pública; provocaría que actores como la UNE sean desplazados, en tanto actores deliberantes, de la discusión y planificación del modelo y sentido de la educación pública (Terán, entrevista, 2012). 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 salarial²⁸. Considerando, además, que ya en los años últimos

²⁸ Esta hipótesis, en última instancia, marca un campo investigativo que, para futuras investigaciones, plantea la pregunta sobre el modo en que incidió la política desarrollista en el campo de la educación pública. Política

años de la década del 70 fue creado el Movimiento Popular Democrático, (MPD), partido que gravitará en este cambio de prioridades.

El segundo gran período, que inicia entre los ochenta y noventa, de su lado, anunció un recambio de objetivos para el Estado: de la reforma por el acceso a la reforma por la calidad de la educación (Arcos, 2008). Reforma que insistirá (por lo menos en su discurso) en la capacitación docente, la medición de logros, la organización y administración del sistema y el cambio del currículo. Como en el período precedente, esta reforma se la pensó en el marco de políticas de más largo alcance, políticas en el que la apertura hacia los mercados, bajo la semántica de los organismos internacionales de crédito, y la reducción del Estado, marcaban el norte.

Entre los objetivos implícitos de esta reforma, que a la postre fracasó²⁹, anidaba, entre otros, el interés por recortar el poder que hubo alcanzado el gremio de los docentes en el campo educativo. Bajo la lógica de un traslado de competencias, tal reforma sintonizó con la creación de las denominadas “unidades ejecutoras”; una suerte de ministerios paralelos que, bajo el tropo de la reingeniería burocrática, terminaron minando el poder de los entes ministeriales para manejar la política pública. Con aquellas, en el caso de la política educativa, se pretendía trasladar las competencias estatales hacia espacios modelados por la tecnocracia internacional, y, a la vez, cercenar el poder de incidencia de la UNE en la gestión educativa.

Sin embargo, será el recorte gradual de la inversión estatal en la educación pública y las débiles oportunidades políticas para promover una reforma sustancial en el modelo educativo (débiles oportunidades que en ciertos sectores de la cúpula del magisterio coincidieron con un marcado desinterés de estos sectores por reformar el sistema de educación) lo que moldeó, con mayor vigor, el vínculo magisterio/Estado, para el período en mención. La precarización del salario de los docentes, operó como la bisagra que estrecharía las prioridades de la UNE hacia los lares de las meras reivindicaciones

que marcó a Ecuador y a América Latina (en distintos grados de intensidad, de país a país) a partir de los años 50.

²⁹ Para una referencia con datos y cifras revítese Carlos Arcos, 2008.

económicas. De su lado, ni la UNE ni la burocracia ministerial priorizaron la construcción de un proceso deliberativo en aras de reformar la calidad y gestión de la educación pública.

Tabla 1. Presupuesto del sector educación sobre el total del presupuesto del Estado, 1980-1990 (%).

1980	33,02
1981	31,26
1982	29,32
1983	25,67
1984	25,04
1985	22,65
1986	20,67
1987	21,29
1988	19,57
1989	19,14
1990	17,01

Fuente y elaboración: Ministerio de Educación Nacional de Ecuador, Ecuador, Serie "Sistemas Educativos Nacionales", Madrid, OEI, 1994, p. 74.

Como se observa en este breve repaso, y para cerrar, las demandas gremiales del magisterio de profesores públicos son solo uno de los ejes articuladores de la interrelación Estado/magisterio. Fueron las necesidades de un Estado liberal en ciernes, primero, como el sesgo que dotó cada proyecto político/económico al Estado, lo que marcó, también, y en buena medida, tal interrelación.

CAPÍTULO CUARTO

CONFLICTO UNE/ GOBIERNO: GESTIÓN, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN TIEMPOS DEL “RETORNO DEL ESTADO”

Introducción

El proceso de reconfiguración de las matrices de producción y reproducción del poder público que reafirma el proyecto de la RC, en tanto plataforma del denominado “retorno del Estado”, y que se ha descrito y analizado en el capítulo dos, se define como uno de los principales ejes en torno a los cuales se ha abierto una secuencia de conflictos sociopolíticos que ha enfrentado al Gobierno de Correa con un amplio abanico de actores posicionados en distintos puntos del arco social (sindicatos, gremios, asociaciones, organizaciones indígenas, entre otras). Y es que, bajo tal proceso lo que ha entrado en juego y disputa es el modo y la lógica bajo la cual el gobierno de Correa pretende reestructurar el poder y capacidad de rectoría, dirección y planificación del Estado en el campo de las políticas públicas, y, de un modo más amplio, el modo bajo el cual se busca rearticular la democratización del aparato estatal y, concomitantemente, la relación de éste último con la sociedad civil.

Y es, precisamente, uno de estos conflictos que se abre en tal contexto de reformas, como se anunció ya, el que este capítulo y esta investigación toma como objeto de estudio y de intervención empírica: el conflicto entre el Gobierno del Presidente Rafael Correa y el sindicato más grande del país, la Unión Nacional de Educadores (UNE).

Los márgenes del conflicto.

Este conflicto, si bien tomó relevancia y visibilidad mediática a propósito de las tensiones que provocó el proceso de evaluación docente planteado por el ejecutivo a los maestros públicos (Acuerdo Ministerial 0025, 2009), se enmarca en una dinámica más compleja y de más largo alcance.

La UNE, al igual que otras organizaciones sociales del espectro de la izquierda³⁰, fue uno de los actores que se situó dentro de las filas que respaldaron las primeras medidas políticas y económicas que tomó el proyecto de la RC una vez que Correa arribó a la presidencia. Apoyo que, por lo demás, no resulta inconsistente, dado que el discurso que mantuvo el gobierno correísta al iniciar su gestión sintonizaba, en gran medida, con las demandas con las que se identificaba el gremio de educadores y el partido político que le es afín (el Movimiento Popular Democrático). Demandas como la suspensión de cualquier clase de negociación en mira a un Tratado de Libre Comercio con EEUU, el fin del convenio que permitía a los EEUU tener presencia operativa en la base de Manta, la construcción de una estrategia que revierta el peso del pago de la deuda externa en el presupuesto público, la ilegalización de la tercerización laboral (Ramírez, 2011), entre otras.

Así, la UNE, conjuntamente con el MPD, fue una de las organizaciones sindicales que defendió y promovió los cambios y reformas que el correísmo impulsó a través de la Asamblea Constituyente de 2007/2008. Empero, si bien esta suerte de respaldo político al proyecto de la RC se extendió y se hizo visible, en términos mediáticos, hasta los últimos meses de 2008 y los primeros de 2009; es claro, desde una lectura más prolija, que la relación Gobierno/UNE, acusó puntos de fisura al poco tiempo de arribo de Correa a la presidencia. Puntos que explican la ruptura pública que finalmente se produciría entre estos dos actores a mediados de 2009.

En noviembre de 2007, es decir, 10 meses después de la primera posesión presidencial de Correa, el ejecutivo lanzó el primer paquete de reformas al sistema educativo, mediante 4 decretos. De estos, se desprendió una reforma (Decreto 708, 2007) destinada a reducir la representación y poder de influencia del gremio de educadores en los procesos de selección, cambio y promoción docente. Reforma con la que, como se discutirá

³⁰ Tales como asociaciones y federaciones de estudiantes públicos (FESE, FEUE), ciertos sectores de la organización sindical de los trabajadores del Estado, determinados núcleos de la organización indígena (aunque, es pertinente señalar, que el sector indígena no fue el principal pivote de respaldo del gobierno correísta. Varios cuadros de tal espectro, marcaron desde el inicio, cierta distancia con el nuevo régimen. Distancia que se agravará luego, hasta llegar a una ruptura total de la CONAIE con el gobierno correísta), entre otros.

con detalle en la primera parte de este capítulo, el gremio miró afectado uno de los principales mecanismos y campos de reproducción de su poder sindical y político. Once meses después (octubre de 2008) el ejecutivo, en cambio, dispuso, mediante decreto 1406 (2008), la cancelación del aporte del Estado a la denominada “jubilación adicional” de los agremiados a la unión de educadores.

La UNE, una vez dispuestos estos decretos, y, sobre todo el 708, acusó a Raúl Vallejo, Ministro de Educación de ese entonces (y con el que la UNE no mantuvo buenas relaciones ya antes de su posesión como ministro en el 2008) de ser el mentor y promotor de las reformas tendientes a constreñir la representación de los maestros en los procesos nucleares del campo educativo, y en especial, de los procesos de selección y ascenso docente. Lo acusaban de “desinformar” al Presidente de la República de lo que sucedía en el campo de la educación. Es decir, en primera instancia, el sindicato marcó una ruptura con el ministro Vallejo más no con el Presidente Correa.

Aunque, es posible sostener que el gremio de profesores decidió mantener su respaldo al presidente, pese a las reformas dispuestas, no sólo por un convencimiento pleno respecto al proyecto de la RC en el área educativa, sino porque, una vez aprobada la Constitución de 2008 fueron convocadas elecciones generales, y la UNE y el MPD precisaban, en términos estratégicos, mantenerse cerca del gobierno para aprovechar su “fuerza de arrastre” en los comicios.

Sin embargo, una vez que el discurso del Presidente Correa, ya en los primeros meses de 2009 y en la liza pública, evidenciaba, en aumento, un tono crítico con el sindicato de educadores, y una vez que las reformas señaladas atrás se confirmaron a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEMN), en julio de 2009, la relación del Gobierno, y del presidente Correa, en particular, con la UNE, terminó fisurándose definitivamente. Y es que, con la ley reformativa propuesta por el ejecutivo, no sólo se ratificó lo expuesto en los decretos 708 y 1406, sino que además se sentaron dos nuevos flancos de disputa: primero, el gobierno dispuso la eliminación de la representación sindical de la UNE en las comisiones encargadas de arbitrar los conflictos en el sistema educativo y observar la correcta

aplicación de la ley; segundo, se definió que los maestros que obtengan, consecutivamente, dos calificaciones insuficientes en las pruebas preparadas por el gobierno para los profesores, serían destituidos de sus cargos.

Es bajo este contexto y en función a este marco de reformas que la UNE interpuso al Gobierno Central el paro de actividades de septiembre de 2009. Paro que se levantó (tras casi un mes de paralización³¹), precisamente, con el ofrecimiento de las partes de discutir, a través de comisiones especiales, principalmente, tres puntos: las reformas propuestas por el ejecutivo a la LCDEMN (incluido el tema de la jubilación), el tema de la evaluación a los profesores, y el nuevo modelo de gestión educativa que el gobierno anunciaba con la instalación de los debates para la construcción de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Conjuntamente con el problema de la relación Estado/UNE/salario docente, esta secuencia de reformas y puntos de disputa marcados desde el 2007, articularon y definieron los núcleos duros de debate y negociación de la LOEI. Ley que se aprobó en enero de 2011 y que se define como el hito final del ciclo del conflicto UNE/Gobierno.

Campo de estudio y ejes analíticos.

Tal como se puede advertir en la breve cronología que se ha consignado atrás y como se analizará a lo largo de este capítulo, el conflicto UNE/Gobierno, distante de ser un problema activado por tensiones aisladas y particulares, supone un conflicto cuyo eje de eclosión y dinámica, remite a un problema más complejo y de fondo, y esta es la presunción de la que parte esta investigación: la reconfiguración de las matrices de producción y reproducción del poder público en el campo educativo. Reconfiguración, dinamizada en el marco del conflicto, a partir de un proyecto prolongado de reformas que, desde el 2007 hasta la elaboración de la LOEI, el gobierno de la RC promovió en tres regímenes:

³¹ El paro de actividades de los profesores públicos se extendió desde el 14 de septiembre de 2009 hasta el 8 de octubre de ese año.

- a) El régimen de representación política Estado/UNE. En este campo el ejecutivo apostó por una reconfiguración del poder y espacios de representación de los distintos actores del sistema educativo (en especial, los estatales y los sindicales) en los nudos críticos de tal sistema.
- b) El régimen de participación política. En esta área las reformas gobiernistas tuvieron en mira una recomposición de los espacios de participación, para los distintos actores nucleares del sistema educativo, para el manejo y definición de la política educativa pública.
- c) El régimen de gestión y administración del sistema educativo. En este campo el proyecto de reformas del ejecutivo puso en juego la lógica y racionalidad bajo la cual se gestiona el trabajo y el ejercicio docente y ciertas ínsulas de la política educativa.

El proceso de reforma en esos tres órdenes, como la dinámica de disputa que se tejió en torno a aquel, configuran el campo problemático central de estudio de este capítulo.

Y en función a aquel, como se señaló en la introducción general, se desagregan, en tanto objetivos centrales, tres niveles de análisis: a) la definición de los ejes e hitos principales de la disputa que se dinamizó entre el Gobierno y la UNE a partir de la emergencia del proceso de cambio en los tres regímenes señalados; b) la definición y análisis de los intereses, racionalidades y lógicas que se activaron, tanto en el campo de la UNE como del Gobierno, en el marco de la tensión que provocó tal dinámica de reformas. El objetivo es definir y analizar tanto los intereses, racionalidades y lógicas políticas desde las cuales, en el contexto del conflicto, el Gobierno suscribió la recomposición de las matrices de participación, representación y gestión; y, por otro, describir y analizar los intereses, racionalidades y lógicas políticas desde las que la UNE se posicionó frente a las reformas que buscó el oficialismo; y c) la evaluación y análisis de los cambios o tendencias de cambio que se marcaron, efectivamente, tras concluir el ciclo de la contienda, en los tres regímenes de producción del poder público/educativo.

En atención tanto al campo problemático que se ha descrito y definido como el objeto central de este estudio, como en función a los ejes analíticos señalados, este capítulo propone un análisis que se desagregará en tres grandes secciones. La primera remite al proceso de recomposición del régimen de representación política en el campo educativo. En ésta, primero, se describe y analiza las reformas que el gobierno urdió en la matriz corporativa Estado/UNE, y segundo, se estudia las tensiones que éstas provocaron y los intereses y racionalidades políticas que entraron en juego. La segunda sección estudia qué lógica y modelo de gestión el régimen pretende posicionar en el sistema educativo. Se explicará y analizará, en primer término, como la emergencia de tal modelo moduló las aristas del conflicto, y en segundo, se expondrá, sucintamente³², las implicaciones políticas del recambio en la plataforma de gestión. La sección última aborda el problema de la rearticulación de la matriz de participación política en el plexo de la educación pública. Se estudiará las implicaciones y condiciones del principio de participación ciudadana que reconoce la LOEI y el modo en que esta línea configuró la disputa de los actores en cuestión.

Finalmente, es preciso aclarar que el análisis que se propone en este capítulo sitúa al margen de su campo central de estudio, la investigación y discusión del modo en que el Movimiento Popular Democrático (MPD) gravitó e incidió en la dinámica y condición del conflicto UNE/Gobierno. Habilitar ese eje de estudio, por su complejidad e importancia, supone una investigación paralela que desborda los márgenes que este trabajo se ha propuesto.

1. Primera Sección: En busca de la representación perdida

1.1. Representación gremial de la UNE en la política pública de educación.

La reconfiguración del poder del Estado y la proyección de un nuevo régimen de participación política en los dominios del campo educativo, supuso para el gobierno de la

³² El análisis de tales implicaciones se lo realizará, con profundidad, en el capítulo quinto.

RC, en primer término, tratar y dirimir el *problema* de la representación gremial de los maestros en ciertas áreas del sistema educativo.

Los espacios de representación que la UNE mantenía en determinados trechos de tal sistema, fueron, a todas luces, uno de los principales blancos del proyecto de reforma educativa que estructuró el régimen desde, prácticamente, el inicio de su gestión. Reafirmando la necesidad de dotar al Estado, instituido en el Ministerio de Educación, el pleno control del sistema educativo, en tanto un modo, según la lógica oficialista, de situar el interés general por sobre los intereses particulares/gremiales, y reafirmando, otra vez, según el régimen, la necesidad de imantar de mayor transparencia, agilidad y eficiencia a la gestión de la enseñanza pública (cambio que se alcanzaría, bajo esta visión, *saneando*, precisamente, al sistema de intereses particulares/gremiales) el gobierno de Correa urdió un conjunto de reformas en mira a desplazar a la UNE de ciertos campos críticos de la educación pública.

Dinámica que remite, como se discutirá, tanto a la disposición del régimen por debilitar los mecanismos y espacios de reproducción del poder del gremio, disposición que tuvo en mira la construcción de las condiciones necesarias para expandir el campo de decisión política del ejecutivo en el área educativa; como a una proyección político/normativa que encuentra en la recomposición del poder, autoridad y autonomía del Ministerio de Educación, la bisagra capaz de posibilitar la reconstitución del “bien común” frente a los particularismos e intereses gremiales. Reconstitución que, a la vez, en la perspectiva de la RC, permitirá “depurar” a la administración y gestión del sistema de enseñanza de relacionamientos corruptos y clientelares, aupados, según el gobierno, por el sindicato de profesores.

Fueron, fundamentalmente, dos áreas centrales donde el régimen de la RC buscó recortar la representación gremial de la UNE: las “comisiones de excelencia docente” que, de acuerdo a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEMN) promulgada en 1990, regentaban la selección, cambio, promoción y ascenso de los maestros; y las “comisiones de defensa profesional” que, de acuerdo a la misma ley, se encargaban de dirimir los conflictos en el sistema educativo y vigilar la correcta aplicación

de la LCDEMN. Son, como se puede advertir, dos circuitos extremadamente sensibles de la gestión educativa. Sensibles no solo por las competencias que se reservaba, sino, además, por las posibilidades que pudo brindar al sindicato de los docentes (si consideramos que la UNE mantuvo un poder considerable en tales comisiones, según se verá en seguida) para afianzar sus redes de fidelidad y lealtad; redes sobre las que se asienta, entre otras, la reproducción y expansión de todo gremio.

Fue el decreto ejecutivo 708 (Reformas al Reglamento de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio), promulgado el 5 noviembre de 2007, es decir, a menos de un año del arribo de Correa a Carondelet, el primer indicio claro del interés del régimen por desmontar a la UNE de los ejes principales del servicio educativo, y específicamente, de los procesos a través de los cuales se gestionaba el ingreso, cambio y promoción de los educadores. Este decreto, expedido junto a otros tres³³, constituye, visto en perspectiva, el principal prolegómeno de la disputa que se abriría entre el gremio docente y el gobierno central. Será el decreto ante el cual, y por vez primera, desde la llegada de Alianza País (AP) al poder, la UNE perciba afectada su sensibilidad e intereses en tanto gremio.

Este decreto no sólo dispuso la reconfiguración de las “comisiones de excelencia docente”, sino que, además, por un lado, definió al Ministerio de Educación como único encargado de establecer las políticas y procedimientos de la evaluación docente; y, por otro, estableció que los directivos de las instituciones educativas cubrirían un período de cuatro años (con una sola oportunidad de reelección³⁴) y que será el ministerio del ramo quien dicte la normativa para convocar a nuevas autoridades. Sin embargo, fue la reestructuración de las comisiones señaladas el eje más sensible y en el que la UNE se sentía mayormente interpelada. Y aquello, no porque el tema de la evaluación no recubría importancia para el gremio (pues, de hecho, ese será otros de los grandes campos de disputa) o porque la reestructuración de los períodos de funciones para autoridades no convocó el interés del

³³ Estos decretos establecían la creación de 12 mil partidas para nuevos docentes (decreto ejecutivo 709, 2007); la creación del Programa Nacional de Educación para la Democracia (decreto ejecutivo 711, 2007); y la realización del censo nacional de instituciones educativas (decreto ejecutivo 710, 2007).

³⁴ En la ley de Carrera Docente, promulgada en 1990, y que regía antes de las reformas impulsadas por el gobierno de Correa, no se definía explícitamente las temporalidades para el ejercicio en funciones de las autoridades de los centros educativos (LCDEMN, 1990).

sindicato. Sino, porque el problema de la evaluación docente no revistió en ese momento (fines de 2007 y principios de 2008) la plenitud y espesor que si adquiriría más adelante para la UNE, y porque, de otro lado, y respecto a la reconfiguración de los períodos de servicio para autoridades, en el gremio, como afirmó Mariana Pallasco (2012, entrevista), presidenta de la UNE, en entrevista para esta investigación, no existía una posición homogénea respecto a tal tema. Mientras un sector del sindicato, afín a la Asociación de Rectores y Directores de Escuela, apoyaba a los directivos educativos en funciones, otro sector sintonizaba con la decisión del régimen (en ese punto particular), pues aquella dotaba a los maestros de base de mayores oportunidades para acceder a cargos directivos (una vez situado el tema de la alternabilidad para los cargos en mención)³⁵.

Así, con el decreto 708, el punto nuclear de la disputa, se situó en torno a la reestructuración de las comisiones de excelencia docente. Se abrió paso, pues, y por vez primera en el recién instaurado régimen correísta, el problema de la representación gremial de la UNE en el Estado.

En tales comisiones, con tal decreto, al gremio de educadores se le reservó un solo delegado, frente al amplio espacio que se estableció para la representación estatal/ministerial (4 representantes). De un modo puntual, para las comisiones de educación inicial, básica y de educación especial la estructura de representación se dispuso en este orden: el Director Provincial de Educación (encargado de tomar la presidencia), el Jefe de Supervisión provincial, el Jefe provincial de Recursos Humanos, el Jefe del Departamento de Planeamiento y un representante provincial por la Unión Nacional de Educadores³⁶. De su lado, para las comisiones de “excelencia docente” de nivel de bachillerato, se nominó a los siguientes representantes: el Director Provincial de Educación (llamado a asumir la presidencia), el Jefe de Supervisión, el Jefe de Recursos Humanos, el Jefe del Departamento de Planeamiento y un representante provincial por la Unión

³⁵ Según Pallasco, luego de estas medidas, la UNE entendió y asumió que esa fue otra estrategia del régimen para minar al sindicato. En ese caso particular a través de la división: situando el problema de la alternabilidad para directivos, se crearon entre los profesores dos grupos de interés: uno que defendía los “derechos” (mantención en el cargo) de los directivos, y otro que apuntaba a ocupar esos cargos. (Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE, 2012, entrevista)

³⁶ Este representante, según la reforma, debía ser elegido por la asamblea de directivos de los establecimientos de la jurisdicción respectiva (Decreto ejecutivo 708, 2007: 2).

Nacional de Educadores que corresponda al magisterio fiscal de bachillerato, según sea el tipo de bachillerato³⁷ (Decreto Ejecutivo 708, 2007: 2).

Bajo la normativa precedente, es decir, bajo el Reglamento de la LCDEMN, el sindicato de educadores, en las comisiones de los niveles preprimario, primario y de educación especial, acusaba un representante directo (el delegado de la UNE) y dos representantes afines³⁸, del total de cinco miembros que conformaban tales cuerpos; caso que se reeditaba en las comisiones para el nivel medio: un representante directo (delegado de la UNE) y dos delegados afines³⁹. La UNE, resignaba, pues, en comparación a la nueva conformación que disponía el 708 para la comisión señalada, un amplio margen de dominio; de tres representantes cercanos, con el decreto, se reservaba uno solo.

El Ministerio de Educación, a través de los cambios que introducía el 708, se procuró, además, las siguientes prerrogativas: la potestad de distribuir las partidas para docentes (antes, bajo la reglamentación anterior -Reglamento de la LCDEMN, 1990- , lo hacía cada comisión provincial); definir los procedimientos y metodología para determinar la composición de los cuadros de ingresos y cambios; determinar la calificación de los títulos académicos (que los maestros presentaban para las promociones o ingresos) y la puntuación de la experiencia docente en todos los niveles; controlar la certificación de los cursos que los maestros refieran para aplicar a los ascensos en el escalafón; así como, regular las materias, las temáticas, los métodos, procedimientos y puntajes de las pruebas para los concursos de méritos y oposición y para las promociones.

³⁷ Este representante, según la reforma, debía ser elegido por la asamblea de directivos de los establecimientos de la jurisdicción respectiva (Decreto ejecutivo 708: 2).

³⁸ De los cinco miembros que conformaban tal comisión, además del delegado de la UNE, se contaban dos actores muy cercanos al gremio de profesores: el delegado de los supervisores provinciales de nivel pre-primario o primario y el delegado de los jardines de escuelas o jardines. Tanto los supervisores como los directores de escuela o jardines formaban parte del magisterio nacional, por ello resultaba muy probable que operasen, en tales comisiones, en función a los intereses del gremio docente. De hecho, no resultaba inusual que los supervisores y directores fuesen afiliados a la UNE (Robalino, entrevista, 2012).

³⁹ Tal como en el caso de la comisión de excelencia docente para el nivel pre-primario y primario, en las comisiones del nivel medio, de sus cinco miembros, además del delegado de la UNE, se contaban dos actores muy cercanos al gremio de profesores: el delegado de los supervisores provinciales de educación de nivel medio y el delegado de los rectores de colegios o institutos fiscales. Tanto los supervisores como los rectores formaban parte del magisterio nacional, por ello resultaba muy probable que operasen, en tales comisiones, en función a los intereses del gremio docente. De hecho, como en el caso anterior, no resultaba extraño que los supervisores y rectores fuesen afiliados a la UNE (Robalino, entrevista, 2012).

De este modo, las potestades tácitas o explícitas de la UNE en los procesos de selección de aspirantes a las partidas para docentes y en los procesos de cambio, ascenso o promoción de los maestros, se contrajeron, por lo menos, según los cambios que proponía el decreto, de forma considerable. No sólo que, como se puede advertir, la UNE perdió espacio de maniobra en el manejo de las partidas presupuestarias para maestros, sino que perdió, además, el control de uno de los eslabones cruciales del sistema escalafonario: la prerrogativa de realizar los cursos para el ascenso de categoría de los docentes (desde 1994 la UNE, en acuerdo con el Ministerio de Educación, realizaba tales cursos –Pallasco, 2012, entrevista-).

El segundo espacio de representación gremial en el que la UNE resignó buena parte de su poder, fueron, como se anunció, en las denominadas “comisiones de defensa profesional”. De esta parcela de representación se verá desplazada la UNE mediante la ley reformativa a Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, propuesta por el ejecutivo en julio de 2009. Con esta reforma se ratificaba lo expuesto en el decreto 708, pero, además, entre otros cambios, el gobierno correísta apuntó, nuevamente, a una estructura de representación gremial. Si con el decreto 708 se limita la representación de la UNE en las “comisiones de excelencia para la docencia”, con la ley reformativa en mención se coartó la representación del sindicato en las comisiones encargadas, hasta ese entonces, de vigilar la aplicación de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio y de arbitrar los conflictos del sistema educativo.

Así, en las comisiones regionales, con tal reforma, el representante de la UNE perdió su espacio de representación. Para el jefe del Escalafón (que, eventualmente⁴⁰, resultaba afín a la UNE), integrante, también, de tales comisiones, se determinó que no fuese parte de la carrera docente y que su nombramiento y remoción incumbía exclusivamente al Ministerio de Educación (con ello, el Ministerio reducía la posibilidad de que tal autoridad pueda actuar en atención a los intereses del gremio de educadores).

⁴⁰ Se dice “eventualmente” dado que, oficialmente el jefe del Escalafón podía o no officiar en función de los intereses docentes; empero, en la práctica, dado su posible condición de afiliado al gremio o su cercanía a aquel, por pertenecer al magisterio docente, su agenciamiento en sintonía de la UNE resultaba más plausible.

Además, según el paquete reformativo, los delegados a la comisión regional, del Subsecretario de Educación, del Director Nacional de Educación y del Director Nacional Administrativo, no necesariamente debían acusar la condición de maestros del magisterio para acceder a esas dignidades (con ello, también, se reducía la posibilidad que tales delegados puedan operar en sintonía con los intereses de la UNE).

Bajo la misma lógica, en las comisiones provinciales, la ley reformativa dispuso la eliminación, del cuadro de delegados, del presidente del Núcleo Provincial de la UNE, en tanto representante gremial. Señaló, además, que el jefe del departamento de Supervisión y el jefe de Escalafón (integrantes de tales comisiones) serían de libre nombramiento y remoción por parte del Ministerio de Educación (con lo cual el ministerio se reservaba actores suscritos a los intereses y políticas de aquel y no a los intereses del gremio⁴¹).

Aunque, con razón, es posible sostener que de las dos comisiones en cuestión, bajo la normativa precedente⁴², en una, la de excelencia docente, la UNE, formalmente, no acusaba representación mayoritaria, pues sólo contaba con un delegado (aunque en la práctica, como se señala en la tabla 2, el gremio contaba con dos actores cercanos a sus intereses: el representante de los rectores o directores y el supervisor provincial – LCDEMN, 1990: 9-) como sí en la comisión de defensa profesional^{43 44}; resultó claro que el régimen, desde el inicio, buscó, con los documentos que aparecieron antes que sobrevengan los debates de la ley de educación de 2011⁴⁵ (decreto 708 y reformas a la ley de carrera docente), reducir los espacios de representación del gremio y mermar la

⁴¹ El jefe del Escalafón formaba parte del Magisterio Nacional de Maestros.

⁴² La Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional de 1990 y su Reglamento respectivo.

⁴³ De los siete representantes de la comisión regional de defensa profesional, cuatro, en la práctica, resultaban actores vinculados a la UNE o cercanos a aquella: el representante directo del sindicato, los dos representantes de la educación pre-primaria, primaria y media (es decir, maestros del magisterio nacional) y el jefe del escalafón (que también debía ser un maestro del magisterio nacional). Sin contar, como se señaló, que los delegados del subsecretario nacional de educación, del director nacional de educación y del director administrativo nacional, debían, ser, también, maestros (LCDEMN, art. 36, 1990).

⁴⁴ De los cinco representantes de las comisiones provinciales de defensa profesional, tres, en la práctica, resultaban actores vinculados a la UNE o cercanos a aquella: el representante directo del sindicato de profesores, el representante de los maestros de educación pre-primaria, primaria y media, y el jefe del escalafón (que debía pertenecer, de acuerdo al reglamento de la LCDEMN, al magisterio de docentes) (LCDEMN, art. 37, 1990).

⁴⁵ Fecha de publicación en el Registro Oficial.

posibilidad para que otros actores que participaban en tales comisiones, dado las condiciones que estipulaba la Ley de Carrera Docente de 1990, pudiesen adherirse a los intereses del sindicato de los profesores.

El interés del gobierno de AP por reconfigurar la composición de tales comisiones, sin embargo, encontrará en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), aprobada por la Asamblea Nacional, en diciembre de 2010 (y publicada en el registro oficial en 2011), su punto final de reificación. Lo propuesto en el decreto 708 y en las reformas a la ley de escalafón del año 90, continuó su curso, e, incluso, de un modo más profundo, en la ley en mención (la LOEI). Ley que, en el caso puntual de la reforma a tales comisiones, acogió, plenamente, lo propuesto en el proyecto oficialista de ley de educación.

Con el nuevo cuerpo legal, se crean las “juntas de resolución de conflictos”, en reemplazo de las “comisiones de defensa profesional”. En aquellas, a la UNE no se le reserva representación gremial. Sus tres únicos miembros son nombrados por el ministerio del ramo: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica (LOEI: art. 65). Por su parte, las “comisiones de excelencia docente” desaparecen, y el Ministerio de Educación, con la nueva ley, se arroga la potestad completa de dirigir y administrar los procesos de selección, cambio, ascenso y promoción de los profesores públicos (LOEI, 2011, capítulo V).

Tabla 2. Representación estatal y gremial en los procesos de selección y ascenso docente.

Composición Comisiones de “Excelencia Docente”, LCDEM, 1990.	Nivel Pre-Primario, primario y de educación especial	Nivel Medio (bachillerato)
	El director de educación respectivo o su delegado ⁴⁶	El director de educación respectivo o su delegado ⁴⁷
	Un supervisor provincial del nivel pre-primario o primario ⁴⁸	Un supervisor provincial de educación del nivel medio ⁴⁹
	Un representante de la UNE	Un rector del colegio o Instituto

⁴⁶ Quien estaba encargado de presidir la comisión.

⁴⁷ Quien estaba encargado de presidir la comisión.

⁴⁸ Elegido por el respectivo director provincial, de la terna enviada por la asamblea de supervisores.

⁴⁹ Elegido por el respectivo director provincial, de la terna enviada por la asamblea de supervisores.

	provincial	fiscal ⁵⁰
	El Jefe del departamento técnico o su delegado	Un representante de la UNE provincial
	Un director de escuela o jardín de infantes ⁵¹	El Jefe del departamento técnico o su delegado
Composición Comisiones de “Excelencia Docente”, decreto 708, 2007.	Nivel de educación inicial, básico y de educación especial	Nivel de bachillerato
	Director provincial de educación	Director provincial de educación
	Jefe de supervisión provincial	Jefe de supervisión provincial
	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
	Jefe de planeamiento	Jefe de planeamiento
	Representante provincial de la UNE	Representante provincial de la UNE
LOEI, 2011: Proceso de selección, cambio y promoción de los docentes.	Control único y centralizado del Ministerio de Educación	

Fuente: LCDEM, 1990; Decreto Ejecutivo 708, 207; LOEI, 2011.

Elaboración: Autor.

1.2. Desacomodos en la matriz corporativa UNE/Estado.

La relación UNE/Estado, en su trayectoria histórica, no sólo se ha soldado bajo la mecánica y condiciones que suponen los arreglos corporativos, es decir, el espesor y extensión de esa trayectoria ha marcado un conjunto de formas de interrelación que no se agotan en el tipo particular que se define bajo la lógica corporativa, aunque esta última delate más preeminencia. Así, según lo dicho en el capítulo anterior, el primer punto de contacto transversal entre la arena estatal y el magisterio docente devino de las propias necesidades del incipiente proceso de modernización del Estado impulsado por el proyecto liberal. Ante la debilidad del Estado para cuajar y profundizar el proceso de laicidad de la educación, el magisterio es convocado, y no sólo en esa empresa, sino, más ampliamente, como uno de los pilares de bordado de los ideales de patria y nación que reclamaba el proceso aupado por los revolucionarios de principios del siglo XX (Ossenbach, 1999, 1996; Terán y Soasti, 2006).

⁵⁰ Elegido por el respectivo Director Provincial, de la terna elaborada por los rectores.

⁵¹ Elegido por el respectivo Director Provincial, de la terna elaborada por los directores de la cabecera provincial.

Empero, tras el vínculo que marca la Revolución Liberal para el Estado y el magisterio docente, se desplegarán un tipo de relaciones entre estos dos actores definidas, de un modo creciente, por la matriz corporativa (Luna, entrevista, 2012). Esta investigación, por no ser su objetivo, no podrá explicitar y analizar la historicidad y condición de la emergencia de tal matriz. Tampoco será posible explicitar y estudiar qué otra clase de contactos cuajaron, además de la relación corporativa, y cómo todos estos se interrelacionaron (O'Donnell, 1998). Bastará señalar, siguiendo lo expuesto en la sección anterior, que uno de los nodos referentes del tono corporativo que marcó el contacto Estado/UNE, se construyó, fundamentalmente, en torno a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, aprobada en los años noventa por el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja.

La posición de la UNE respecto al Estado, que tal ley definió, como se advirtió claramente en la sección precedente, acusa la asunción de una evidente lógica corporativa. No sólo que se revela un tipo de relación política a través de la cual los intereses de los agremiados al sindicato docente son intermediados en el Estado (Schmitter, 1992; 1998) por la UNE. Sino que, además, hallamos una clase de arreglo que permitió al gremio de educadores participar directamente en ciertos tramos (los más importantes) de la gestión de la política pública (Lembruch, 1982) educativa como tal. Es decir, si seguimos la articulación y conformación de las dos comisiones nucleares que norma tal ley (comisión de excelencia docente y comisión de defensa profesional) hallamos una matriz bifronte, que acusa dos de los rasgos prototípicos del corporativismo societal⁵²: intermediación de los intereses sindicales en el Estado, bajo una plataforma en la que el sindicato monopoliza, respecto a otros actores sociales, la potestad de representación en un circuito específico de la grilla estatal (en este caso, el educativo) (Schmitter, 1998); y participación directa del sindicato en determinados tramos de la gestión y administración de la política pública (Lembruch, 1982). No sólo que la UNE, a través de tales comisiones, intermediaba las demandas e intereses de sus agremiados, sino que, además, se posicionó como un representante oficialmente (y monopólicamente) reconocido en la gestión de los procesos

⁵² Tal como lo señala Schmitter (1998), ninguna relación corporativa, en la práctica, revela completamente todos los rasgos del modelo ideal corporativista que este autor define.

que esas dos comisiones manejaban: los procesos de selección, cambio y promoción docente, y los procesos de veeduría de la ley y resolución de conflictos.

Lo que se define, en este sentido, antes del ciclo de cambios impulsado por la RC en el campo educativo, es una relación Estado/UNE en la que prima, fundamentalmente, una lógica corporativa de alta intensidad; lógica que se desarrolló, básicamente, como se ha expuesto, a partir de la LCDEM de principios de los 90.

Y es, precisamente, este arreglo corporativo sobre el que se asentaron los procesos que las comisiones mencionadas controlaban, el que se desconfigura a partir de las reformas que el proyecto gobiernista introdujo con el paquete reformativo de 2008 (en el que se incluía el decreto 708), luego con las reformas a la LCDEM y, finalmente, con la nueva ley de educación intercultural. Por intermedio de tales reformas, y, fundamentalmente, con lo que queda establecido en la ley de educación vigente, la UNE, primero, pierde su parcela de representación en tales comisiones, representación que, como se ha señalado, la ejercía de modo monopólico, dado que fue el único actor social con participación en aquellas; y, segundo, como secuela de lo anterior, es coartada la participación directa del sindicato en la gestión de los procesos que tales comisiones tuvieron a su cargo. Se desarmaron los dos ejes principales que hilvanaron la plataforma corporativa de las dos áreas en mención.

La desconfiguración del arreglo corporativo que atravesaba este campo de la gestión de la política pública educativa deviene, en este sentido, como el primer nodo que define el carácter de las reformas gobiernistas en análisis. El segundo, de su lado, es determinado por la matriz de representación/participación que los cambios impulsados por el proyecto educativo de la RC perfiló al rearticular los dos procesos que son abordados.

Si seguimos, en la ley de educación de 2011, el modo como se conforman las comisiones que reemplazan a las de “defensa profesional” y a las de “excelencia docente”, se define, en primer término, un principio que restringe en aquellas la participación de actores no estatales. Es decir, una vez que se coarta la representación de la UNE en tales segmentos, la apuesta no es abrir el abanico de representación hacia el resto de actores

sociales vinculados a la educación pública (padres de familia y estudiantes, por ejemplo, u otros actores de la sociedad civil) y que antes no tuvieron representación en tales espacios. Tanto en las juntas de resolución de conflictos, como en los procesos de selección y promoción docente, como estipula la nueva ley de educación ((LOEI, art. 65 y capítulo V, 2008) la representación y potestad es exclusiva para los actores delegados por la autoridad ministerial (es decir, para la burocracia ministerial).

En el nivel central de dirección y control de los procesos de selección y promoción docente, como en los de resolución de conflictos y de vigilancia de aplicación de la ley, el principio es exfoliar a esos espacios de toda forma de representación directa, sea del sindicato docente, como de cualquier otro actor social con intereses en el campo educativo (estudiantes y padres de familia). Sólo en niveles intermedios, en el caso específico de la selección docente, la LOEI estipula la apertura de ciertos espacios de participación. Puntualmente, tanto a padres de familia, estudiantes y maestros se les reconoce el derecho de participar en la organización de los tribunales para la evaluación de las clases demostrativas que los aspirantes a profesores deben rendir (LOEI, art. 34, literal g.⁵³). La participación de padres de familia y estudiantes en la evaluación periódica a los docentes (que es una de las tres evaluaciones bajo las que se califica el rendimiento de un profesor, y que en su conjunto compone uno de los requisitos para ascender de categoría en el escalafón) presupone el segundo campo participativo que reconoce la LOEI para el proceso general de movimientos de docentes en el escalafón.

Esta constatación general, provisionalmente, posibilita introducir cuatro consideraciones básicas: primero, la desconfiguración del arreglo corporativo que llevó a la UNE a mantener un monopolio de representación en los procesos estudiados no tuvo como revés la emergencia de un proceso de participación ampliada, en tales procesos, para el abanico de actores que conforman el sistema educativo. Es decir, en el nivel macro, de dirección y control de los procesos señalados, no primó el principio de participación como recambió para el arreglo corporativo que se desmontó. El proyecto de educación de la RC

⁵³ “Participar en la organización de tribunales para la evaluación de clases demostrativas en los procesos de ingreso de nuevos docentes”.

no privilegió, en tal nivel, la apertura del fuero estatal hacia la representación de los tres actores nucleares de la educación pública: maestros, estudiantes y padres de familia. Segundo, y concomitante con lo anterior, el principio de participación ciudadana, que la LOEI lo reconoce como principio vertebrador de la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas del sistema educativo (LOEI, art. 2, lit. o), sólo primó, en los casos analizados, en espacios locales y que no tienen incidencia en la dirección y control general de los procesos descritos (selección, cambio y promoción docente, y arbitrio de conflictos). Tercero, la no inclusión de representantes de los tres actores antes señalados (como otros de la sociedad civil) en los campos centrales de dirección de los procesos que se estudia, revela, en principio, la deslegitimación de la representación corporativa, como de la participación directa (de otros actores sociales) en estas ínsulas estatales, en tanto plataforma desde donde dirimir la tensión entre intereses generales e intereses particulares y desde donde dirimir el problema de la construcción de lo público.

Sin embargo, y esto es fundamental, la presunción precedente supone un reconocimiento parcial e inacabado, que no agota el espesor y complejidad del problema que se aborda. Y no lo agota, y como punto cuarto, dado que la secuencia contenciosa y de cambios que hasta el momento se describe no sólo es un problema habilitado en torno a las matrices que se ponderan (por parte del Gobierno y la UNE) para sortear el dilema de la construcción del bien común. Es un problema macerado, además, por la impronta del realismo político. La desconfiguración del arreglo corporativo aupado por las reformas gobiernistas responde, en este sentido, además, a las necesidades, para el proyecto oficialista, como se discutirá a continuación, de un campo político capaz de dotar al régimen alta capacidad de maniobra y decisión en el sistema educativo.

1.3. Decisionismo político y nuevos puntos de equilibrio.

El arreglo corporativo que esta investigación hasta el momento aborda remite a una compleja interrelación Estado/UNE. Es decir, tal arreglo no sólo se constituyó y reprodujo a partir de la capacidad de presión y agencia del gremio de educadores, sino, también, en

función a las relaciones políticas que el propio Estado fue construyendo. El Estado ecuatoriano, en el campo educativo, incidió y se ha visto incidido (entre otros actores), en una interrelación dinámica, por el sindicato de profesores, y es en ese marco que debe entenderse tal clase de vínculo.

Es claro que el cariz corporativo que adquirieron dos de los procesos nucleares del sistema de educación pública, hasta aquí estudiados, brotó, en buena medida, en consonancia con el poder de presión y movilización de la UNE. En tanto rasgo característico de los corporativismos societales es el sindicato quien, desde abajo, presiona la apertura de ese tipo de relaciones (Schmitter, 1998). De hecho, la aprobación de la LCDEMN del año 90 resultó tras un agudo proceso de movilización y huelga que el magisterio interpuso al gobierno de Rodrigo Borja. Sin embargo, es absolutamente necesario considerar el modo en que el Estado nutrió y moldeó, a la vez, la producción y reproducción de la intermediación corporativa, en tanto y en cuanto, cada tipo de vínculo corporativo, como señala O'Donnell (1998), es expresión y función del tipo de Estado al que contribuye a vincular con la sociedad civil.

No será esta la investigación, por no ser su objetivo central y por carecer de los registros empírico pertinentes (que en si constituyen el ejercicio de una investigación adicional), la que intente precisar el rigor y el modo en que el Estado ecuatoriano determinó, en su trayectoria histórica, la relación corporativa en cuestión. Empero, como principio, es necesario situar y no perder de vista el carácter interrelacional bajo el que cuaja el arreglo corporativo Estado/UNE.

Y es pertinente y necesario ese ejercicio, pues es en torno a ese carácter interrelacional o mutuamente determinante, que se definieron ciertos ribetes de los acomodados y reacomodados en los equilibrios y relaciones de poder que atravesaron al sistema de enseñanza pública. Como se señaló atrás, esta investigación no cuenta con los insumos para definir la secuencia y condición histórica de estos procesos. Sin embargo, sí es posible sostener que el registro corporativo bajo el que se desplegó el manejo de los procesos de gestión que se rastrea (los procesos de selección, cambio y promoción de profesores, y los procesos de arbitraje de conflictos y veeduría de la LCDEMN) redundó en un balance de

fuerzas bajo el que, con distintos tipos de intensidad, el sindicato de profesores se procuró una alta y fuerte capacidad de veto (Tsebelis, 1998) y de incidencia en el sistema educativo.

En efecto, el nivel de influencia que el sindicato mantuvo tanto en las “comisiones de defensa profesional” como en las de “excelencia docente” replicó como una plataforma, quizá la más importante, desde la que el sindicato apuntaló la reproducción del poder político y sindical del gremio.

Sostener una base de dominio en las comisiones de “defensa profesional” como en las instancias de selección, cambio y promoción de los profesores (si se considera, como se expuso atrás, las obvias posibilidades del gremio de ejercer una mayoría de hecho en las comisiones de excelencia docente y de defensa profesional^{54 55}) significó para la UNE un sólido mecanismo de producción de su red de lealtades. La agremiación al sindicato supuso, entre otros, para un profesor no quedarse al margen de los procedimientos y canales activados por el gremio en beneficio de sus afiliados. Si la UNE incidía en el arbitraje de conflictos como en la selección, ascenso y promoción de los profesores, resultaba conveniente, tanto para un profesor que ingresaba al magisterio como para uno con trayectoria, la afiliación sindical. A cambio, el gremio docente se procuraba un tejido de lealtades desde el cual apuntalar (en comunión con otros mecanismos), por un lado, su expansión (en términos cuantitativos) como gremio y la unificación del magisterio bajo un solo sindicato (como efectivamente ocurre), como la subsecuente reproducción de su poder político.

Al remover uno de los mecanismos de construcción del andamiaje de lealtades y fidelidades del gremio, se buscó, notoriamente, afectar la reproducción del poder sindical

⁵⁴ Dominio que se replicó, a su vez, y quizá con mayor fuerza, en los circuitos meta institucionales que permeaban e incidían en el manejo oficial de tales comisiones. Circuitos que, regidos por la lógica clientelar y de lealtades, moldearon el trato de la LCDEMN (Robalino, 2012, entrevista).

⁵⁵ Hecho que, por lo demás, el propio Escala, presidente de la UNE en el 2007 y asambleísta por el MPD (hasta el período de 2012), parece advertir, de modo tácito y como reconociendo el principal reclamo del gobierno y la opinión pública: la escasa rigurosidad de los procesos de selección y ascenso docente dada la injerencia sindicalista. En sus palabras: “... es absurdo que ahora se destaque que habrá concursos de méritos y oposición [para la selección profesores], mientras estos se han aplicado desde 1990 [sin embargo] sí estamos de acuerdo en que es necesaria más rigurosidad en la calificación y selección de los maestros...” (Diario Hoy, 11 Nov. 2007).

de la UNE. Ciertamente, con los cambios propuestos, tal andamiaje no se reducía a un rescoldo (dado que la red de lealtades de un gremio no sólo está mediada por los incentivos materiales que cada actor pondera)⁵⁶, sin embargo, sí se veía amenazada una de las condiciones de reproducción de aquel: las prerrogativas que la UNE podía dotar a sus agremiados a través de su influencia en los procesos de selección y ascenso docente y en los procesos que dirimían los conflictos. Las condiciones que sirvieron como base para la extensión cuantitativa del sindicato como para la reproducción de su poder político, que se traduce, como se dijo, como una alta capacidad de veto (Tsebelis, 1998), fueron, de este modo, uno de los objetivos del paquete reformativo del gobierno.

Objetivo extremadamente ponderado por el régimen correísta, en tanto y en cuanto replica como uno de las condiciones de construcción de un campo político dotado de mayor margen de maniobra y fluidez en la toma de decisiones en el terreno educativo. Con un gremio menos poderoso el proyecto de educación pública del gobierno encuentra un campo político/decisional más holgado y expedito. Posibilidad que a su vez, es consonante con un juego político, como el que propone el oficialismo, caracterizado por priorizar el vértigo y la rapidez de los procesos de cambio bajo soportes débiles de deliberación y procesamiento de lo público (Unda, 2011).

Empero, la desconfiguración del arreglo corporativo no sólo debe leerse en el plano de la necesidad del régimen de apuntalar su capacidad de decisión y maniobra, respecto al sindicato de profesores. La anulación de los espacios de representación de la UNE, es pertinente leerla, de un modo más amplio, como uno de los mecanismos a los que el régimen apuntó como una herramienta de compresión del sindicato como tal.

Objetivo que, quizá, toma mayor transparencia si lo situamos contextualmente, es decir, si lo ubicamos en medio de una constatación puntual. Alrededor de 40 mil maestros (34.111, específicamente)⁵⁷, hasta antes de las reformas nombradas, laboraban (y aún

⁵⁶ Sino, también, por un sustrato de carácter simbólico y una trama de disposiciones (Bourdieu, 1999; 2000) que hacen de aquella una red no solo movilizadora por incentivos materiales puntuales.

⁵⁷ Referencia tomada de diario El Comercio, 7 de septiembre de 2009.

laboran⁵⁸) bajo la modalidad de contrato en el sistema de educación pública. Maestros sobre los cuales, de abrirse nuevas partidas docentes, la UNE, con los cambios realizados, no podría desplegar la malla de incentivos señalada (influencia en los procesos de selección docente y en los procesos de arbitraje de conflictos). De ahí que, el gremio, durante prácticamente todo el segmento que esta investigación aborda, reclamó el nombramiento de cerca de 4000 mil maestros (de los 40 mil) que hubieron ganado los concursos de méritos y oposición bajo la normativa precedente. Los 40 mil maestros, sin duda, comportaban un campo cautivo en el que la UNE ya no podía obrar con todo el caudal de incentivos que contó (antes de las reformas) en base a su posición privilegiada en la LCDEM del año 90.

Pero ese mismo conjunto de profesores sin nombramiento supuso, para el gobierno, un probable territorio desde el cual, eventualmente, construir un tejido asociativo que contrapesa y equilibra el poder del sindicato. Posibilidad que parece haber estado dentro de los planes del régimen. En abril de 2010, en Montecristi, y con el apoyo de AP, se creó la Red de Maestros por la Revolución Educativa, como un nuevo espacio de agremiación para los profesores que no “sintonizaban” con la UNE. Red, en cuyo radar, no pasaba desapercibido el inmenso caudal que implicaba ese número de maestros bajo contrato. Consolidar una organización de profesores paralela a la UNE, para el oficialismo, no era poca cosa (en términos estratégicos y políticos).

Como lo señaló el propio Presidente Correa: “Vamos a buscar crear otra agremiación para profesores, porque mientras la UNE siga así tan politizada, tan mediocre, no va a ser contribución para sacar adelante la educación de este país” (Revista Vistazo, 15 de diciembre de 2009).

Bajo su particular lectura, de su lado, así lo entendía el gremio docente y los sectores políticos afines al sindicato. Según un comunicado del Partido Comunista Leninista de Ecuador:

Idealmente Rafael Correa esperaba conformar con la mayoría de ellos [los cerca de 40 mil profesores bajo contrato] otra organización de maestros y maestras que enfrente y anule a la Unión Nacional de Educadores (...) A lo largo de estos cuatro años del régimen de Correa los docentes contratados han sido víctimas de acciones

⁵⁸ Hasta el momento de finalizar este trabajo los cerca de 40 mil maestros continúan trabajando bajo contrato.

de los militantes de Alianza País (...) la insistencia para conformar frentes políticos de docentes que se opongan a la UNE; el condicionante de no sostener ninguna relación con el gremio y sus dirigentes si está interesado en continuar trabajando; son, entre otras, las tácticas utilizadas por el gobierno para incidir en los docentes contratados. Las doce mil partidas que fueron creadas [se refieren a las partidas creadas mediante acuerdo en 2007] fueron utilizadas como anzuelo para atraerlos y que se predispongan a cumplir los condicionamientos que, obviamente, nunca estuvieron por escrito (...) (Comunicado del PCMLE, 18 de enero 2011).

Empero, más allá de si el gobierno buscaba o no servirse de los maestros que se encontraban sin nombramiento como soporte para la organización docente que auspició, es claro que el desacomodo que sufrió el arreglo corporativo Estado/UNE en los campos analizados, no sólo remite a un problema normativo; de por medio está, evidentemente, una lucha por minar la fuerza sindical del magisterio, en tanto condición preliminar para expandir el margen y la capacidad de maniobra del régimen en el sistema educativo, y como plataforma para nutrir el poder del gobierno en las relaciones políticas y de poder que entrecruzan a tal sistema.

1.4. UNE: Sentidos e intereses sindicales de la representación corporativa.

Para la UNE la representación del gremio docente en la política pública educativa supuso un problema sustancial y de base. Pese a que, a nivel mediático, la insistencia sobre ese punto no fue tan evidente en el contexto de construcción de la nueva ley de educación, como sí en los meses inmediatamente posteriores a la promulgación de las reformas de 2007⁵⁹; es posible advertir la importancia que revistió tal problema para el gremio durante todo el período que esta investigación aborda.

El eco público y mediático de los debates de la LOEI en el 2010, traslucía, fundamentalmente, la preocupación de la UNE respecto a la nueva estructura salarial y de jubilaciones propuesta por el oficialismo, empero, en el interior de las discusiones que encaminaron tal ley el dilema de la representación fue una constante en las demandas del gremio. Así lo evidencia, sobre todo, las observaciones que realizó el sindicato tanto al

⁵⁹ Aquello se lo puede corroborar revisando las planillas de seguimiento mediático que esta investigación realizó y que constan en los anexos 1 y 2: Planillas de seguimiento mediático del conflicto UNE/Gobierno Central N.1 y N.2.

primer como al segundo debate de la LOEI. Observaciones donde se devela la voluntad e intención del gremio de conservar espacios de representación en la política pública de la educación.

Sin embargo, el plano desde el cual el sindicato de educadores nombró su posición y rol en el Estado y, concomitantemente, desde el cual nombró las reformas emprendidas por el oficialismo, no supuso, a lo largo del conflicto, un registro unidimensional y homogéneo. Los intereses del gremio por sostener espacios desde los que soldaron un tejido de incentivos que apuntalaron la reproducción del sindicato tomaron cuenta. Pero en los propios ribetes del conflicto se revelaron, además, pautas de significado que rebosan la gramática que imponía ese repertorio de intereses inmediatos del gremio. Así, hay dos planos, que, por lo menos en el marco del conflicto, se revelaron.

Para la UNE la presencia del gremio en la política pública educativa, en primer término, aunque no un de modo exclusivo, gravitó e influyó sobre sus intereses estratégicos. Tomar influencia en ciertos nudos críticos del sistema educativo implicó para la unión de educadores un canal para la construcción y ampliación de su fortaleza política y gremial. El peso que ejercía, sobre todo, en los procesos de selección y ascenso docente como en las instancias de resolución de conflictos le permitió, como ya se explicó, urdir un tejido de lealtades e incentivos desde los que se amasaba, en buena medida, la reproducción del sindicato y de su poder político. Mantener su posición o no en estas ínsulas estatales redundaba en la arquitectura de los intereses del gremio. Y así lo entendió la UNE al enfrentarse a las reformas propuestas por el correísmo. Las observaciones tanto al primer como segundo debate de la LOEI remarcan este rubro de las expectativas de los maestros. Determinando la necesidad de derogar las reformas a la LECDMN señalarán:

La UNE ha defendido antes, hoy y lo hará por siempre, la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, esta defensa la hemos hecho en las calles, en las plazas y en todo espacio político y social (...) Sobre todo, las Reformas a la Ley de Carrera Docente y Escalafón aprobadas por la Comisión de Legislación y Fiscalización, publicadas en el Registro oficial No. 639 del 22 de julio de 2009, deben ser derogadas porque son atentatorias a los derechos humanos del magisterio, por estar concebidas para sabotear el cambio de la educación.(Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación General, 2009: 1; Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural II Debate, 2010:1).

Bajo ese tono, como respuesta a las reformas que el gobierno buscaba en la Junta de Resolución de Conflictos, la UNE propuso un cambio en su composición, distinto al que planteaba el oficialismo, pero a través del que, evidentemente, se dejaba, como en la LCDEMN, una puerta abierta al gremio, dado que los delegados que proponía, eventualmente, podían resultar afines al sindicato: “Planteamos que en las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, luego del Presidente, los otros miembros sean: un profesional de la educación y un padre de familia” (Observaciones al I Debate de la Ley Orgánica de Educación, 2009: observación núm. 6; Observaciones al II Debate de la Ley Orgánica de Educación, 2010: observación núm. 6). Es decir, si bien el gremio no defendía, en el marco de tales observaciones, una representación de corte monopólico, como la que oficiaba con la reglamentación precedente (LCDEMN), (pues propuso, además, la representación de los padres de familia⁶⁰) procuró reservarse actores que podían sintonizar con los intereses del sindicato. Y aquello por lo medular que resultó para la UNE sostener, en tanto gremio, un campo de intermediación de intereses, como plataforma, como se ha dicho, de la reproducción de su poder sindical y político.

La preocupación del magisterio por deshabilitar las reformas que el gobierno operó en la LCDEMN o, al menos, reservar espacios de representación bajo la nueva ley de educación, informan la importancia estratégica que adoptó para la UNE el vínculo corporativo. Resignar su papel de representación en la política educativa del Estado, o por lo menos en las 2 comisiones nucleares de la gestión educativa, implicó para la cúpula sindical un revés para la relación tripartita: dirigentes sindicales/bases sindicales/Estado. Al no sostener representación oficial en los procesos de selección y cambio docente como en los de arbitraje de conflictos, se fisuró uno de los pilares del rol de la UNE como instancia de intermediación de los intereses de los profesores frente al Estado. Y es precisamente lo que, sin éxito, buscó evitar el gremio a lo largo del período de discusiones de la LOEI.

Empero, si bien el afán de la Unión de Educadores por truncar las reformas a la LCDEMN y de acomodar actores cercanos a sus lógicas, en el marco de los cambios que anunciaba la LOEI, expresa, claramente, lo sustancial que resultaba para el gremio sostener

⁶⁰ Actores que en la normativa precedente, la LCDEMN del 90, no tuvieron representación.

al sindicato en el ejercicio y gestión de la política pública educativa, en tanto una plataforma para perpetuar su red de incentivos y, concomitantemente, la capacidad de expansión del gremio y, no menor, su capacidad de veto, como se explicó en la sección anterior; no es este el único registro del sentido que tomó para el gremio su inserción en la grilla estatal.

La representación del sindicato de profesores en dos de los tramos más importantes de la política educativa no sólo operó como un mecanismo para reproducir el poder sindical del gremio. Esta forma de participación en el Estado adquirió para la Unión de Educadores un sentido más complejo, un sentido no sólo fraguado desde las ponderaciones estratégicas del sindicato.

Sobre este punto esta investigación sólo está en la capacidad de construir una aproximación a modo de preguntas más que una secuencia interpretativa consistente. Si bien a lo largo del conflicto se revelaron y se logró rastrear ciertas dimensiones de esos registros, este trabajo no cuenta con el material etnográfico necesario para intentar reconstruir el sentido y significado que, en distintos planos, adquirió para los educadores el problema de la representación en la palestra estatal. Empero, es posible sostener como marco de referencia, y como hemos adelantado, que el vínculo bajo el que se articuló la relación Estado/gremio, no gravita en la UNE, y en especial, para la cúpula dirigenal, sólo como un arreglo que sostiene, entre otros, la capacidad de legitimación del sindicato frente a las bases, y más ampliamente, la capacidad de reproducción del poder político del gremio.

No contemplar esta condición conlleva a una lectura determinista que sólo pondera la dimensión utilitaria y estratégica de la agencia de los actores gremiales. Lo cual, en primer término, confina la interpretación al solo reconocimiento del modo bajo el cual dichos actores inciden en la grilla estatal, desconociendo, el modo en que aquella (el Estado) opera sobre las relaciones políticas que construyen los primeros (O'Donnell, 1998); y en segundo término, comprime la agencia de los actores gremiales al sólo terreno de las ponderaciones estratégicas y utilitarias.

Una interpretación cabal habrá de reconocer el modo como el Estado gravita sobre la agencia sindical y viceversa. Sólo con el carácter de presunción es posible distinguir, bajo esta línea, determinados eslabones de esta interrelación. Presunciones que deberán dirimirse en un trabajo etnográfico y empírico de fondo.

Durante los meses inmediatamente posteriores a la promulgación del acuerdo 708 las declaraciones públicas de los dirigentes del sindicato de educadores, reiteradamente señalaban, como se puede corroborar al revisar las planillas de seguimiento mediático que consta en los anexos (anexo 1 y 2), que la intención del Ministro de Educación de ese entonces, Raúl Vallejo, al separar a la UNE de los procesos de selección y cambio docente fue crear las condiciones para entregar las partidas presupuestarias a “dedo”, es decir, como un modo de capitalizar poder político mediante la entrega privilegiada de partidas a aspirantes de maestros decididos a plegar o sintonizar con el proyecto gobiernista.

Según Escala [ex presidente de la UNE⁶¹], el Decreto 708 debe modificarse, porque contiene algunas cosas que no le parecen correctas. Por ejemplo, que el titular de la Cartera de Educación, una vez que se realiza el concurso de merecimientos, tenga atribuciones para distribuir las nuevas partidas, sin criterio técnico sino político. (...) El dirigente de la UNE calificó de irresponsable al ministro Vallejo por hacerle cometer graves errores al presidente Correa”. Esto, a decir del dirigente del magisterio, generará un caos en la educación, porque se le otorga al Ministro la competencia hasta de entregar contratos, a cualquier persona, en lugar de nombramientos, por cálculos y clientelismo politiqueros. (Diario Hoy, 8 nov., 2007).

Paralelo a estas declaraciones es preciso situar otras de las constantes en el discurso de los dirigentes gremiales, circunscritas en el marco de las entrevistas que esta investigación elaboró: la ponderación del rol de la UNE en las comisiones de defensa profesional como en las de excelencia docente como una instancia de equilibrio, una instancia capaz de modular o equilibrar las posibles degeneraciones en las que podía incurrir cada gobierno de turno al momento de gestionar los procesos de asignación de partidas presupuestarias. Mariana Pallasco (2012, entrevista), actual presidenta de la UNE, al interrogarle sobre la pertinencia de la representación de la UNE en las comisiones de selección docente se refería así:

⁶¹ La aclaración es del autor.

(...) sí, [afirmando la necesidad de la representación gremial], porque eso le permite un equilibrio, porque si no hubiese alguien ahí [en las comisiones] que determine responsabilidad o defensa del docente que va ingresar significa que se utiliza como hasta ahora ya se viene dando: un espacio en el cual se convierte en botón político de quien está en el poder. El delegado de la UNE se convertía en un espacio de defensa del trabajador a sus derechos. Hoy puede usted mirar los procesos de ingreso al magisterio son netamente centralizados en el Ministerio de Educación, y las denuncias son de no transparencia, de que se venden los nombramientos, de que desaparecen las notas; y no hay una instancia donde ellos [los profesores] se puedan acercarse a decir no estoy de acuerdo con esta nota que me dieron o me calificaron mal mis méritos. ¿Quién responde frente a eso? No hay una instancia de equilibrio (...) (Mariana Pallasco, 2012, entrevista).

Si bien las declaraciones de la dirigencia gremial deben leerse en el contexto de la disputa por esas parcelas del sistema de educación pública, y puntualmente, como resulta obvio, como un modo de deslegitimar, de parte del gremio, las reformas que emprendió el oficialismo; el recelo que la UNE reiteradamente mostró sobre la forma cómo se iban a ejecutar en adelante los procesos de selección docente, habilitan una serie de interrogantes respecto al modo cómo gravitó el Estado ecuatoriano, históricamente, sobre las relaciones políticas y sentidos de lo político que definen al gremio; y particularmente, habilitan preguntas respecto a la capacidad del Estado ecuatoriano como espacio productor de relaciones políticas fiables y legítimas para los sujetos sociales, en este caso, para los sindicales. La pregunta de fondo es que relación guarda la legitimidad que adquiere para el sindicato la participación y representación de aquel en la política pública educativa con la debilidad del Estado ecuatoriano por consolidar relaciones políticas fiables, continuas y legítimas para los actores sociales (independientemente de cada gobierno de turno). Que la lógica corporativa sostuviese el manejo de los procesos de selección docente no respondió sólo a la capacidad del gremio de buscar para si participación e influencia en tales procesos, sino al tipo particular de Estado que se fue construyendo en el campo educativo y a las relaciones políticas que este dinamizó y priorizó.

2. Sección segunda: El nuevo rostro de Ulises: hacia una nueva gramática de gestión del sistema educativo.

El posicionamiento y agencia de la UNE, en tanto sindicato, en determinadas ínsulas de la administración y gestión del sistema de enseñanza público ha trastocado, desde la visión del

régimen, la posibilidad de instituir y reproducir una lógica del “bien común”. Hecho que expresaría, para el proyecto de AP, de acuerdo a lo expuesto, no la mera degeneración de la representación gremial sino la imposibilidad estructural, para el ethos sindical, de producir una razón capaz de anteponer el interés general.

En torno a este reconocimiento el proyecto político de AP ha suscrito y afirmado la necesidad de reinstituir el poder del Estado en el fuero del sistema educativo, como plataforma desde donde sobreponer el thelos de lo general respecto al thelos de lo particular. El Estado no sólo como fin, sino y, fundamentalmente, como medio para la producción del denominado “bien general”.

La reconfiguración del poder del Estado en la dirección y gestión de la política pública educativa, ha supuesto, en línea de la RC, según lo dicho, remozar el poder del Ministerio de Educación en relación a otros actores, principalmente los vinculados al gremio docente. Y este ha sido, como se ha discutido, el primer flanco en torno al cual se activó el conflicto que se sigue. Sin embargo, la constatación de este poder arrogado al Estado no define por sí sola la condición de fondo del proyecto de cambio planteado por el oficialismo. Es, como segundo campo problemático, la definición de la lógica y racionalidad desde la que se piensa y concibe la restitución del principio de lo público en la gestión del sistema educativo, la que permite enfocar tanto las características del tipo de Estado que se acomoda en el sector de la enseñanza como la matriz en torno a la cual se pretende articular la producción y reproducción de lo público en tal sistema.

Esta lógica y racionalidad, que compone, como se señala, la segunda área emergente del plan de reformas del régimen, se tradujo e institucionalizó desde dos líneas programáticas claras que afirmó el proyecto del gobierno: la primera se configuró desde un marco de definiciones normativas sobre la naturaleza y condición de la enseñanza provista por el Estado, definiciones que, entre otros puntos, remarcan en la noción de la educación como un derecho y en la obligación del Estado de garantizar su gratuidad y universalidad. Principios que quedaron establecidos tanto en la Constitución de la República de 2008 como en la LOEI (LOEI, art. 2, literal a, gg, 2011).

Ahora, si bien tales definiciones, desde el espectro declarativo, también se registran en la Ley de Educación de 1983 (Ley de Educación, art. 2, 1983), bajo el plan del régimen correísta aquellos principios han adquirido una voluntad de concreción mayor, por lo menos en lo que refiere a la garantía del Estado respecto a la gratuidad de la enseñanza fiscal y a la idea de la educación como un derecho. Así, con la asunción de la LOEI, se eliminó el pago de matrículas, uniformes y textos didácticos en todas las escuelas y colegios fiscales del país (100 Logros de la Revolución Ciudadana, 2011); registrándose, además, hasta diciembre de 2010, un incremento importante en la tasa neta de asistencia en educación básica (en el final de 2010 tal tasa registró 94, 78 % –en 2006, año con el que se cotejan los datos en la investigación que se tomó, tal tasa revela un total de 91.18%) (100 Logros de la Revolución Ciudadana, 2011). Apostando y garantizando la gratuidad efectiva de la educación pública y reafirmando el deber del Estado de consagrar la universalidad y la condición de derecho de la educación, la línea programática del régimen, pretende, en este sentido, sentar el primer pilar para recomponer el principio de lo público en la gestión del sistema educativo.

El segundo eje a partir del cual se pretendió restituir tal principio, remite, ya más puntualmente, a la reconfiguración de los fundamentos del modelo de gestión como tal, reconfiguración que se impulsó, principalmente, a través de la LOEI, y que se define, en términos generales, por dos vértices principales:

a) El primero supone la composición de una nueva plataforma administrativa. Aquella, básicamente, está delineada tanto por un proceso de desconcentración del sistema de educación, desde el Ministerio hacia las zonas, los distritos y los circuitos, como por la asunción de una suerte de racionalidad sistémica. En el primer caso, el proceso de desconcentración, se busca tejer un sentido de lo público a partir de una descompresión de los procesos administrativos en el área de la educación, bajo la presunción de *acercar el gobierno a la gente* y viceversa. Tal como señala el Ministerio: “el nuevo modelo de gestión educativa (...) busca influir de manera directa sobre el acceso universal y con equidad a una educación de calidad y calidez, lo que implica ejecutar procesos de desconcentración desde la Planta Central hacia las zonas, distritos y circuitos, para

fortalecer los servicios educativos y aproximarlos hacia la ciudadanía, atendiendo las realidades locales y culturales” (Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo, página web del Ministerio de Educación).

En el caso de la estructuración de lo que denominamos en este trabajo como racionalidad sistémica, lo que estaría en mira, si seguimos las reformas del régimen, es sincronizar la política educativa al prontuario de políticas públicas del Estado, es decir, acompañar la política educativa al resto de políticas públicas, bajo la apuesta de construir un concepto de lo público homogéneo y en sincronía y concordancia en todo el sistema de gestión estatal.

b) El segundo vértice que articuló el proceso de cambio de los fundamentos del modelo de gestión del sistema educativo se define por la emergencia e institucionalización de un recambio, de sustancial intensidad, en la concepción del servicio que prestan los profesores en tanto trabajadores públicos. Recambio marcado por la institucionalización de un nuevo modelo de gestión para el trabajo y el ejercicio de los docentes: el modelo de gestión por resultados. Modelo que se inscribe y sintoniza, en términos más generales, con el modelo de gobierno por resultados (GPR) que el régimen de la RC lo propuso y normó como concepto de gestión para toda la administración pública del Estado (Proyecto Gobierno por Resultados, Decreto Presidencial 555, 2010).

De estos dos ejes programáticos (el marco normativo de definiciones sobre la naturaleza de la educación pública y sobre las obligaciones del Estado en el campo educativo; y el cambio en los fundamentos del modelo de gestión) que, de acuerdo al régimen, como se ha dicho, permitirían abrir las condiciones para un dinámica de restitución del precepto de lo público en la gestión del sistema educativo, fue el segundo el que, en el marco del conflicto que se investiga, se definió como el otro gran nodo de disputa entre el Gobierno Central y la UNE.

Respecto al marco de definiciones normativas sobre la naturaleza de la educación pública y las obligaciones del Estado en relación a ésta, se registró, básicamente, una línea de sintonía entre los planteamientos del gremio y las propuestas del régimen; el proyecto de

la UNE (Proyecto de Ley Orgánica de Educación, art. 3, literales a b, 2009) como el del Gobierno concordaban en los conceptos centrales de tal marco: la condición de la educación como un derecho y la obligación del Estado de garantizar, absolutamente, su gratuidad y universalidad. En cambio, el eje que generó un fuerte campo de tensión y disputa fueron los nuevos fundamentos y conceptos que el proyecto del régimen pretendió sentar en el modelo de gestión del sistema educativo. Empero, como discutiremos en seguida, de estos fundamentos y conceptos fue tanto la emergencia del modelo de gestión por resultados, como la propuesta del régimen de armonizar la política educativa al conjunto de políticas públicas, la que sentó el punto más fuerte de disputa⁶². Revisémoslo.

2.1. La política educativa dentro del sistema de políticas públicas.

En la usina programática del régimen uno de los pilares desde los que se ponderó la recomposición del concepto de lo público en la gestión del sistema educativo fue la sincronización y articulación del manejo y dirección de tal sistema, y de la propia política educativa, con el resto de políticas públicas promovidas y dispuestas por el gobierno, articulación que puede ser leída como un intento por dotar de una racionalidad de sistema al manejo del Estado y del campo educativo en particular. O dicho de otro modo, uno de las bases sobre los que se asienta el denominado retorno del Estado en el fuero educativo encuentra como condición de base, en el proyecto de la RC, la necesidad de pensar la política y gestión del campo educativo desde una lógica de sistema público. La política educativa definida como un eslabón dentro de un sistema de política pública mayor.

Sin embargo, la idea de construir y articular la gestión del sistema de educación en consonancia con una política pública macro, remite, en el proyecto reformativo del régimen, de modo más preciso, a dos lineamientos de fondo: primero, definir y estructurar la política pública educativa en función del régimen de desarrollo que ha suscrito la RC (Plan Nacional de Desarrollo, 2007); y segundo, articular tal política, específicamente, al repertorio de políticas públicas impulsadas por el gobierno correísta.

⁶² Tal como se ha señalado, entre los nuevos fundamentos para el modelo de gestión educativa el proyecto del régimen planteó e institucionalizó un proceso de desconcentración del sistema de educación pública. Sin embargo, en el período que esta investigación aborda, tal punto no se reveló o dispuso como un área de tensión entre la UNE y el gobierno correísta.

En el marco del conflicto que se sigue, la relación educación pública/régimen de desarrollo no gravitó como un polo franco de disputa, dado que en ese registro temporal las reformas propuestas por el proyecto de AP apenas rondaron sobre ese tópico. Tal relación tomará cierto espesor, sobre todo, a propósito de la construcción de las nuevas mallas curriculares para el sistema educativo y en razón de la creación del denominado bachillerato unificado. Campo de atención que, por circunscribirse fuera del horizonte temporal que esta investigación se ha trazado, no se considerará. El segundo lineamiento (la articulación del sistema educativo al conjunto de políticas públicas), en cambio, marcó buena parte de la secuencia de la disputa que enfrentó a Gobierno y sindicato docente, sobre todo, en el marco de debate y aprobación de la LOEI.

Fue, específicamente, en el contexto del conflicto, la reestructuración propuesta por el oficialismo para la normativa que rigió la malla salarial y las jubilaciones de los maestros, la que delineó el problema de la relación de la política educativa con el prontuario de políticas públicas impulsadas por el oficialismo; en tanto y en cuanto tal reestructuración se preparó bajo la idea de homologar y homogenizar la política salarial y de jubilaciones que regía en el escalafón docente a la política salarial y de jubilaciones esbozada por el oficialismo para el conjunto de servidores públicos.

Respecto a la estructura del salario docente la propuesta del gobierno fue clara: primero, comprimir el conjunto de bonos y subsidios que complementaban el sueldo fijo de los profesores, bajo la modalidad de un salario único. A través de un sinuoso proceso de negociación y disputa con los diversos gobiernos de turno, el sindicato se procuró un conjunto de bonificaciones económicas que se instituyeron, sobre todo, al amparo de la ley de escalafón y carrera docente⁶³ del noventa, bajo las siguientes figuras: bono del día del maestro en abril de cada año, subsidio educacional de 1 dólar para hasta tres hijos, bono de comisariato de 80 dólares, subsidio familiar de 1 dólar hasta para 4 hijos, compensación pedagógica de 4 dólares, subsidio de transporte, subsidio por antigüedad (años de servicio) y porcentaje funcional (asignación que dependía de las funciones que acusaba cada

⁶³ Los rubros en la Ley de Carrera docente del 90 constaban en sucres, con la dolarización se los cambió a cifras en dólares.

docente) (LECDM, art. 19, 1990). A este conjunto de “prerrogativas”, que respondían al carácter extremadamente precario del salario real de los profesores, el gobierno propuso “empaquetarlo” en un salario homogéneo y único.

En segundo término, con las reformas delineadas, el régimen planteó homologar el salario docente en función a la escala salarial definida por la autoridad para el servicio civil. Homologar la política salarial docente a la política salarial del Estado en su conjunto. Es lo que finalmente se expresó en la transitoria quinta de la LOEI: “A partir de la promulgación de la presente Ley, la Autoridad Educativa Nacional realizará la homologación salarial de docentes públicos, de conformidad con la escala salarial definida por la autoridad en materia de remuneraciones del servicio civil, en coordinación con el Ministerio de Finanzas” (LOEI, transitoria quinta, 2011).

En cuanto a las jubilaciones, en su estructura, con el plan de cambios del gobierno, se canceló los aportes que realizaba el Estado a la denominada jubilación adicional que el sindicato docente hubo logrado para sus agremiados. Además de la jubilación que cada educador percibía, la UNE creó una figura que, con aportes de los profesores como del Estado, cuajaba como un suerte de jubilación “extra” para los docentes que cumplían con los años del servicio público. Bajo la premisa de desmontar esta clase de *prerrogativas* (como las entendía el gobierno) al interior del Estado como apelando a la idea de un política uniforme para la jubilación en el campo de la burocracia, el rubro del Estado para esos fines fue depuesto. Tal como consta en la disposición derogatoria sexta de la LOEI: “[Se deroga el] Decreto Supremo 719, publicado en el RO del 5 de mayo de 1964, que estableció un aporte adicional del 5% de los aportes patronales y personales del magisterio, para financiar la jubilación de los profesores” (LOEI: disposición derogatoria sexta, 2011).

Este plan de cambios, como resulta claro, buscó desconfigurar esa suerte de legislación autónoma que rigió ciertos nodos de la estructura salarial y de jubilaciones del magisterio nacional, bajo la apuesta de sincronizar y articular, como señalamos, tal estructura, a una política salarial y de jubilaciones uniforme para todos los servidores públicos. Apuesta que es consistente con el principio de desmantelamiento de toda legislación o política pública paralela o autónoma, en tanto condición del proceso de

transformación y democratización del campo estatal (Reforma Democrática del Estado, 2009).

Sin embargo, tal plan de reformas, no sólo se devela como un proceso de homogenización de la política pública salarial y de jubilaciones, sino, de un modo más profundo, se presenta y mecaniza como un proceso que apunta a la transformación de la forma bajo la cual Estado y sindicato modulaban las relaciones de trabajo y las políticas salariales para los docentes.

La UNE, antes del proyecto de reformas, no mantenía representación oficial en ningún espacio de producción y administración de la política salarial para los servidores públicos del magisterio. Empero, a través de la ley de carrera docente y escalafón del 90 el sindicato logró establecer, oficialmente, y bajo un proceso de negociación y disputa con el gobierno de Rodrigo Borja, una serie de definiciones en materia de salarios. Primero, como ya se adelantó, institucionalizó un conjunto de bonos y subsidios que complementaban el sueldo mensual de los maestros, y que respondían, principalmente, al carácter precario de su registro salarial (de entre los servidores públicos, los profesores constituían el segmento con menores márgenes salariales – Arcos, 2008-); segundo, alcanzó a definir un incremento progresivo del salario a cumplirse durante la década de los noventa, como una medida para estabilizar y compensar las deficiencias del salario con el que contaban en ese entonces.

Como se lee en la LCDEMN:

El sueldo profesional básico del Magisterio, hasta el 31 de diciembre de 1997, estará constituido por el salario mínimo general, más la compensación de siete mil sucres para lo maestro urbanos y 10 mil sucres para los maestros rurales. A este sueldo profesional básico se aumentará el 30% sobre el salario mínimo vital.

A partir del primero de enero de 1998, el sueldo profesional básico para los maestros que laboran en el sector urbano, será el equivalente a dos salarios mínimos vitales generales vigentes, más la compensación de siete mil sucres, y para los maestros que elaboran en el sector rural el equivalente a dos coma dos salarios mínimos vitales generales vigentes, más la compensación de diez mil sucres. A estos sueldos se aumentará el 30% sobre el salario mínimo general vigente.

A partir del 1 de enero de 1999, el sueldo profesional básico para los maestros que laboran en el sector urbano será el equivalente a tres salarios mínimos vitales generales vigentes, más la compensación de siete mil sucres, y para los maestros que elaboran en el sector rural el equivalente a tres coma dos salarios mínimos

vitales generales vigentes, más la compensación de diez mil sucres. A estos sueldos se aumentará el 30% sobre el salario mínimo general vigente.

A partir del primero de junio de 1999, el sueldo profesional básico del Magisterio Nacional será de 4 salarios mínimos vitales generales vigentes, para el sector urbano y, de cuatro coma cinco salarios mínimos vitales generales vigentes para el sector rural. (LCDEMN, art. 19, 1990).

A través de estos dos recursos, bonos y plan de incrementos, cuajó una especie de arreglo, Estado/sindicato, orientado a calibrar las relaciones trabajo/salario en el territorio de la educación pública. Si bien, en estricto sentido, tal arreglo no canalizó una intermediación de filo corporativo, dado que, bajo la normativa anterior, no se constituyó una figura institucional donde UNE y Estado, vía representación, definan, en tanto mecanismo oficial, la política salarial (como sucedió en los “pactos” neo corporativas, sobre todo europeos, donde las políticas salariales, a través de consejos, se dirimía en la interrelación tripartita Estado/capitalista/sindicato obrero -Schmitter, 1998; Lanzaro, 1998); la plataforma para modular tales relaciones, institucionalmente, marcó un campo de incidencia para el gremio de los profesores. Específicamente, con el plan de incrementos salariales, la UNE, en negociación con el Estado, dejó sentada una trayectoria para la política salarial del magisterio, por lo menos, para la década del noventa. Tal plan constituyó uno de los pilares fundamentales desde el que Estado y sindicato buscaban modular la relación trabajo/salario.

Empero, tal lineamiento, ya en la práctica, no logró constituirse como el resorte de sincronización de tal relación, es decir, no pudo asentarse, efectiva y operativamente, como un canal de enmarque para la política salarial del magisterio. Y aquello, fundamentalmente, por el incumplimiento que, desde el ejecutivo, en los 90, se otorgó a la secuencia de incrementos que planteaba la LCDEMN. En este contexto, la huelga y la movilización, como recurso sucedáneo, se convirtió en la herramienta que utilizó el sindicato de profesores para conseguir del ejecutivo, alzas en los sueldos, como se ha registrado, notoriamente, durante las dos últimas décadas (Arcos, 2008). Así, sólo en la década del noventa se sucedieron seis reformas a la LCDEMN y 5 a su reglamento, en materia salarial. Reformas, en su mayoría, desplegadas fruto de los procesos de movilización y huelga del gremio de educadores.

Es decir, la trayectoria de la política salarial que definió la LCDEMN del 90, en tanto un arreglo Estado/sindicato, no logró mecanizar y operacionalizar la relación trabajo/salario; fue, desde otra vertiente, el paro y la movilización en las calles, el modo que encontró la UNE para obtener del campo estatal, en un proceso conflictivo y de constante puja, incrementos dirigidos a paliar la condición extremadamente exigua de su salario.

Las reformas del proyecto de la RC, respecto al tema salarial y de jubilaciones, precisamente, se plantan sobre los dos planos en torno a los que discurrió el eje salario/trabajo, hasta antes del arribo de la RC al poder. Primero, al descomponer la legislación autónoma (expresa en la LCDEMN) que rigió para la política salarial del magisterio, las reformas del ejecutivo desconfiguran o coartan, por lo menos desde el plano institucional, la agencia de la UNE, como uno de los circuitos para la definición de tal política. Desde el terreno de la norma, con las reformas, es la autoridad civil, es decir el Estado, la única instancia de construcción y administración de aquella (la política salarial) (LOEI, disposición transitoria V, 2011). Segundo, como se discutirá en seguida, los cambios propuestos por el gobierno limitan las posibilidades de la huelga y la movilización social del gremio, como mecanismo de presión para los reajustes en materia salarial, pero, fundamentalmente, limitan, la capacidad del sindicato de agregar las demandas de sus afiliados, respecto a temas salariales.

2.1.1. La semántica de los “derechos adquiridos” y de la paralización de actividades.

Si bien al final del proceso de negociación y debate de la LOEI la UNE terminará acogiendo el plan de reformas del gobierno en materia salarial, y, si bien, a regañadientes, cedió ante la desconfiguración de la llamada jubilación adicional; el problema que estuvo en juego, a propósito de tales reformas, resultó harto complejo y, a la postre, acusó un conjunto de puntos no suturados, y frente a los que el sindicato tuvo que ceder en el marco de aprobación de la nueva ley de educación.

Y resultó un problema complejo porque no sólo gravitó en torno a los intereses materiales del gremio de profesores. La UNE, evidentemente, con los cambios propuestos por AP en el campo salarial, en primer término, advirtió una desestabilización en su

plataforma de intereses económicos y materiales, sin embargo, los puntos de tensión giraron, además, alrededor de la “economía moral”⁶⁴ (Thomson, 1994) del gremio, y, de modo particular, alrededor de ciertas matrices de sentido desde las que se cosió la relación Estado/sindicato. Incluso, como se discutirá, el plan de cambios que el gobierno planteó, marcó para la UNE un canal de afectación a su capacidad de movilización social y de agregar las demandas (básicamente de tipo salarial) de sus afiliados. Se revisará en seguida estas dos dimensiones.

2.1.1.1. “Los derechos adquiridos”.

Una vez que el gobierno planteó el programa de reformas para la estructura salarial del escalafón docente, el gremio, inmediatamente, remarcó su indisposición de ceder ante lo a que sus ojos adquiriría la condición de “derechos adquiridos”. Principalmente, el recelo de los maestros circulaba en medio de la posibilidad de perder el conjunto de bonos y subsidios que complementaban el salario real de los profesores. De hecho, uno de los puntos que motivó la declaración del paro de septiembre de 2009 fue las reformas que el gobierno buscaba en esos lares. Durante prácticamente todo el período de paralización, como se puede advertir en las planillas de seguimiento mediático del conflicto que consta en los anexos (anexo 1 y anexo 2), las declaraciones de la dirigencia sindical, entre otros temas nodales, insistían en su férrea oposición a desprenderse de lo que consideraban sus derechos gremiales, fundamentalmente, como señaló Francisco Rojas, vicepresidente de la UNE en ese período (septiembre de 2009), del denominado subsidio de antigüedad (Diario el Comercio, pág. 4, 3 oct., 2009). De hecho, tras concluir el paro docente y acordar con el

⁶⁴ Como señala James Scott (1976), el concepto “economía moral” fue utilizado por primera vez, por E.P. Thompson, como una noción que hacía referencia a un cuerpo de pensamiento que enseñaba la inmoralidad de lucrar en base a las necesidades de la gente. Thompson (1994) originalmente entendió tal concepto como: el conjunto de creencias, usos y formas asociadas con la comercialización de alimentos en tiempos de escasez, así como las emociones profundas estimuladas por ésta, las exigencias que la multitud hacía a las autoridades en tales crisis, y la indagación provocada por el lucro durante emergencias que ponían en peligro la vida, le daba una carga “moral” particular a la propuesta. Sin embargo, como alude el propio Scott (1976), la noción de economía moral, se extiende para referir, más ampliamente, las nociones de justicia económica y las definiciones operativas de explotación de los actores sociales. Se trata de un concepto que, de un modo general, hace alusión a los sentidos que, trascendiendo la óptica mercantil, los actores tienen sobre la legitimidad, el reconocimiento, y la distribución en el mundo social. Las “pequeñas” preocupaciones y rangos valorativos que no se resuelven en la lógica del mercado.

gobierno crear comisiones especiales para discutir el problema del escalafón, la UNE dejó en claro su inflexibilidad respecto al tema de bonos y subsidios. Mariana Pallasco, secretaria general de la UNE en el año 2009 (y actual presidenta del gremio), se refería en estos términos una vez que se levantó el paro: “el bono por antigüedad no se toca” (Diario El Comercio, pág. 3, 8 de oct. de 2009).

Y esta oposición se configuró, básicamente, dado que la UNE, con los cambios propuestos, sintió afectada tanto la plataforma de su economía material como su régimen moral y de valores. En primer término, si bien la reforma gobiernista implicaba un sustancioso incremento salarial (741 dólares como rubro a partir del cual un profesor con título de licenciatura ingresa a la carrera docente y 612 para quienes todavía no contaban con la titulación universitaria⁶⁵), el gremio docente lo desestimó, en primera instancia, pues aquel beneficiaba fundamentalmente a los profesores nuevos o que empezaban la carrera. Los maestros antiguos o con mediana trayectoria, según lo advertía la dirigencia sindical, no se verían beneficiados del mismo modo que los primeros. Es por eso que el gremio prefería que el incremento salarial se establezca bajo el modelo que en ese entonces regía (LCDEMN), es decir, manteniendo la figura de los bonos y subsidios, y especialmente, el de antigüedad; modelo que en la perspectiva del sindicato hubiese permitido un incremento salarial más justo para todos los docentes. Como lo explicó Jorge Escala, en entrevista para este trabajo: “con las reformas salariales de Correa no necesariamente ganábamos todos los profesores, antes todo incremento suponía un ascenso gradual en el salario de acuerdo a la categoría en el escalafón” (Jorge Escala, 2012, entrevista).

Es decir, la UNE se resistió a las reformas salariales expuestas por el oficialismo, primero, dado que, en su lógica, aquellas no beneficiaban por igual a todos los profesores, y segundo, y concomitantemente con lo anterior, porque los cambios no resultaban coherentes con su gramática valorativa, gramática en la cual la noción de “antigüedad en el servicio” resultaba sustancial. En el registro moral del gremio la asociación entre años de servicio de un maestro y el nivel salarial acusaba un tono preponderante; así, para la cúpula sindical no resultaba justo que los profesores novatos o los próximos cuadros de profesores

⁶⁵ Previo a estas reformas el sueldo de base con la que ingresaba un docente era de 330 dólares.

(que ingresarían con las nuevas partidas para docentes) sean los más beneficiados con la política de salarios planteada por el oficialismo; el incremento en los salarios debía alcanzar, en su visión, con la misma profundidad a los profesores que registraban un tiempo medio o alto de servicio en la educación. Cabe preguntarse, siguiendo esta línea, y esta es una pregunta empírica a tratar en otras investigaciones, si el grueso de profesores novatos afiliados a la UNE marcaron una línea de tensión con los sectores de profesores *más antiguos* al momento de procesar y responder a las reformas que propuso el gobierno en la malla salarial.

En todo caso, sólo cuando las reformas sufrieron ciertas modificaciones se abrieron las puertas para que el gremio acepte la nueva estructura de salarios. Tuvo que mantenerse el escalafón con 10 categorías y no con 4, como planteó en primera instancia el gobierno, y tuvieron que mediar ciertas disposiciones en la LOEI, como la transitoria trigésimo tercera que posibilita a los profesores, que contasen con los requisitos establecidos, ascender de categoría, por una oportunidad excepcional, antes de los cuatro años, como estipula la LOEI. Disposición que permitía a los profesores con trayectoria en el magisterio beneficiarse, de cierto modo⁶⁶, del alza en los salarios, como los profesores nuevos, sin necesidad de esperar los cuatro años que la ley estableció como período necesario para apelar a un ascenso. Como se lee: “Para aquellos docentes que cumplen con los requisitos de titulación y años de experiencia, por única vez podrán optar por ascender antes de los cuatro años establecidos en la presente ley en el escalafón (...)” (LOEI, Disposición trigésimo tercera, 2011) (tal proceso de recategorización, hasta el momento de finalizar este trabajo, no se operativizó).

Sin embargo, los recelos del gremio frente a los cambios dispuestos por el régimen no sólo se maceraron en torno a los intereses materiales de los profesores y respecto al régimen valorativo bajo el que se juzgó la distribución salarial; el problema, en segunda

⁶⁶ Se dice de “cierto modo”, dado que, en términos proporcionales quienes se beneficiaron con mayor profundidad del alza salarial fueron los profesores novatos o nuevos. Los profesores con trayectoria gozarían de un incremento, pero, proporcionalmente, tal incremento no resultaba tan profundo como el que se dispuso para los maestros que iniciaban la carrera, en tanto piso de base del salario docente.

instancia, gravitó sobre la propia legitimidad de lo que para los docentes se prefiguraban como derechos adquiridos.

Tanto el conjunto de bonos y subsidios que complementaban el salario de los profesores como la figura de la jubilación adicional, adquirieron en el marco interpretativo de la UNE, un carácter de legitimidad en tanto que, ante la mirada del sindicato, devinieron como un mecanismo para equilibrar la enorme deuda social que el Estado, fundamente desde los ochenta (Arcos, 2008), guardó con el sistema educativo, y con los profesores públicos en particular. Ante la imposibilidad clara del Estado ecuatoriano de devenir en una comunidad política, éste se trasvasijó para el gremio docente en una estructura a la que, forzándola, se la obliga a cumplir, a equilibrar, a cuenta gotas, el carácter precario del salario de los profesores. De ahí la idea del derecho que se *conquista*. Así se lee:

La UNE ha defendido antes, hoy y lo hará por siempre, la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, esta defensa la hemos hecho en las calles, en las plazas y en todo espacio político y social. La Ley recopila derechos legítimos de los educadores, alcanzados a lo largo de los años, a través de grandes jornadas de lucha, movilizaciones, paros, huelgas de hambre (...) (Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación General, 2009; Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural II Debate, 2010).

O como se refirió Jorge Escala, respecto a la jubilación adicional: “No es un privilegio [señalando a la jubilación adicional]. Además, ¿por qué lo hacíamos? Porque toda la vida el sueldo de los maestros fue el más bajo (...) [si] los maestros contribuían un 5%, era una actitud inconsecuente del gobierno en no contribuir a mejorar su jubilación” (Jorge Escala, 2012, entrevista).

El gremio de educadores, finalmente, y una vez que mediaron ciertas reformas a las propuestas iniciales del régimen como se señaló, terminará permitiendo que la parrilla de bonos y subsidios se licúen en un sueldo fijo y homogéneo. Empero, lo que deja en evidencia la reafirmación sindical de los derechos adquiridos, es la complejidad de costuras que han tejido la relación Estado/UNE. El hilo conductor de esa relación, como se ha discutido, han sido, efectivamente, los intereses materiales del gremio, empero, alrededor de ellos se ha soldado una matriz de sentido, una lógica política, bajo la que el juego de presión y movilización del sindicato frente al Estado, en aras de mejores condiciones

salariales, no sólo que, para la UNE, adquirió plena legitimidad, sino que trasvasijó como un modo de relación política Estado/sindicado pseudo normalizada por las partes (UNE y Estado).

Para el gremio el Estado, ante su incapacidad de construir una política salarial justa y sostenida en el tiempo, devino como un campo al que, fundamentalmente mediante la huelga y la movilización social, se lo obligaba a equilibrar la deuda social con los educadores bajo la figura de bonos o subsidios. Equilibrio salarial que el sindicato buscó operar sobre todo en los afiliados que precisaban de mayor atención (profesores con mayor carga familiar o con hijos en período de estudios, por ejemplo, y según se puede observar en la orientación del repertorio de bonos a los docentes que se refirió atrás), de ahí la legitimidad de la “conquista”, frente al Estado, de figuras como el subsidio familiar, en tanto un instrumento que permitía “arrancar” al Estado una forma de compensación a los profesores en condiciones sociales más apremiantes. El Estado, de su lado, replegado, especialmente desde los 90, en políticas de ajuste que sancionaron la inversión en territorios como la educación, se asentó en una forma de procesamiento de lo político estrictamente reactiva, bajo la cual, dependiendo del grado de presión social cedía, a cuenta gotas, ante las demandas por justicia social y salarial.

Condición que informa, nuevamente, el carácter interrelacional del vínculo Estado/gremio. No sólo fue que la UNE, con figuras como los bonos o la jubilación adicional, no encontró otro mecanismo para subsanar la desatención estatal al salario docente, sino que el Estado hilvanó un modo de procesamiento de lo político que privilegió tal dinámica.

2.1.1.2. Tensiones en la capacidad sindical para agregar las demandas económico/salariales.

Uno de los principios que alimentó la propuesta de incrementar el salario de los docentes, como lo sostuvieron las filas oficialistas, fue descomponer el régimen de desigualdades que se marcaba en el sueldo de los distintos servidores públicos, desequilibrios reproducidos, según el régimen, al amparo de legislaciones autónomas que redundaban en un marco no

homogéneo para todos los burócratas (Reforma Democrática del Estado, 2009) (régimen bajo el cual, según lo dicho, de entre los servidores con salario más bajo estaban los profesores). Es decir, como se ha señalado, el fundamento de base fue sincronizar y homologar los salarios de los servidores públicos, incluidos los maestros, bajo una ley general definida por la autoridad estatal. Sin embargo, y este es un polo crucial, tal fundamento, en el caso de las reformas que el gobierno propuso en materia salarial en el campo educativo, tuvo como correlato un segundo principio: la remuneración en función del desempeño de cada profesor, tipo de remuneración que es uno de los preceptos de base del denominado gobierno por resultados aupado por el correísmo (Proyecto Gobierno por Resultados, Decreto Presidencial 555, 2010), y en términos generales, del modelo de gestión por resultados (Altaba Dolz, 2009).

Principio que se refleja en lo que quedó establecido en la LOEI:

(De los derechos de los docentes) Recibir una remuneración acorde con su experiencia, solvencia académica y *evaluación de desempeño*⁶⁷, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, sin discriminación de ninguna naturaleza (LOEI, art. 10, literal f, 2011)

*Remuneración variable por eficiencia*⁶⁸.- La remuneración variable estará vinculada al resultado que haya obtenido la o el docente en la carrera pública en la evaluación aplicada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (...) (LOEI, art. 116, 2011).

Tal principio, cabe señalarlo, y como ya adelantamos, es consistente, con un fundamento que el plan programático del gobierno pretende instalarlo en todo el sistema de servicio civil: un plan de remuneraciones e incentivos en función del rendimiento y desempeño de cada servidor público, en tanto uno de los componentes de base del llamado “gobierno por resultados”. Tal como señala el PNBV, al plantear mecanismos para dotar de mayor eficiencia al servicio de los burócratas: “Incorporar mecanismos de incentivos que promuevan la continuidad en la administración pública de los servidores y servidoras más eficientes y capacitados”. (PNBV, eje 12.4, literal g., 2009).

⁶⁷ La cursiva corresponde al autor.

⁶⁸ La cursiva corresponde al autor.

Este postulado ya en el contexto del conflicto UNE/gobierno, sin embargo, tomó espesor y cubrió la atención del magisterio a propósito de la implementación, impulsada desde el régimen, del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas para la educación pública, mediante acuerdo ministerial 0025 de enero de 2009. A través de éste se dispone un mecanismo destinado a reconocer el trabajo y desempeño individual de cada docente y directivo. Cada uno de aquellos, señala el acuerdo, que obtenga en las evaluaciones un nivel de calificación excelente o muy bueno recibirá un estímulo económico durante cuatro años (1200 y 800 dólares respectivamente), es decir, hasta que se realice una nueva evaluación (Acuerdo ministerial 0025, Ministerio de Educación, enero 2009). Y, precisamente, en torno a este principio se desagregó otro de los puntos del conflicto que se analiza, punto sobre el cual el gremio no logró desequilibrar la balanza a su favor pese a los reparos que expuso al respecto.

Así, en atención a los cambios que el proyecto de la RC dispuso en materia salarial en el escalafón docente, el problema para los maestros no sólo implicaba la desconfiguración de los bonos y subsidios, sino además, aunque de un modo menos visible, refería al sistema de remuneración variable. La dirigencia sindical, tal como abogó, durante todo el proceso de negociación de la LOEI⁶⁹, porque los maestros que obtengan dos calificaciones deficientes, en los procesos de evaluación docente, no sean despedidos sino sujetos una nueva posibilidad de ingreso al magisterio; del mismo modo, se resistió a la variabilidad del salario en función del desempeño de cada profesor. Aceptaban la idea de incentivos, pero no incentivos de corte económico suscritos en el salario de un maestro. Así se refería al respecto Mariana Pallasco, presidente de la UNE: “(...) lo que si nosotros estuvimos en contra es de que hubieran incentivos y pagos. Nosotros dijimos si quieren dar incentivos o pagos debe ser un incentivo académico, es decir, que el maestro que obtenga la más alta nota pueda ir a un posgrado gratuito, pueda ir a una pasantía en el extranjero, pero que no lo ataran al problema económico” (Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE, 2012, entrevista).

⁶⁹ Para tal efecto revítese las planillas de seguimiento mediático que constan en los anexos 1 y 2.

Ahora, esta oposición del sindicato a la lógica rendimiento individual/remuneración salarial, es consistente, en tanto postura de defensa, respecto a los procesos articuladores y aglutinadores de la base social del gremio, y, en términos más generales, respecto a la propia dinámica de acción colectiva de la UNE. Dinámica bajo la cual el sindicato, como un todo, y, en especial, a través de la huelga y la movilización, impulsó la acumulación progresiva de ciertos derechos salariales para el conjunto de agremiados.

Y es que, la implementación de tal mecánica incide sustancialmente sobre la potencialidad del sindicato de agregar las demandas de sus afiliados y sobre la capacidad de acción colectiva del gremio como tal. Al establecer la lógica rendimiento individual/mejor remuneración, es decir, al establecer un canal mediante el cual un maestro, sin la mediación del sindicato, pueda obtener una mejor remuneración, lo que se fisura no es sólo la homogeneidad de la base social del sindicato, sino, también, la capacidad de éste para agregar las demandas de los afiliados en materia salarial, y, concomitantemente, la potencialidad del sindicato de interpelar y procesar como un todo, bajo los procesos de acción colectiva, las políticas salariales. Y, si consideramos que la huelga y la movilización han sido los principales mecanismos (aunque no los únicos) a través de los que se ha canalizado, en tanto repertorios de acción, las demandas salariales de los maestros, es claro que la UNE advirtió las probabilidades de contracción de este recurso una vez instaurado un mecanismo bajo el cual el Estado podía tejer una relación directa con el docente/individuo para equilibrar y/o solventar las aspiraciones salariales de cada profesor, en base a su rendimiento particular.

Mariana Pallasco (2012, entrevista), aludiendo a la historia del sindicalismo docente en América Latina, reconoció el problema de la implementación de la matriz bajo la cual el rendimiento de un profesor es sancionado con un premio (económico) o castigo, como uno de los puntos de conflicto más fuertes entre los sindicatos docentes latinoamericanos y los gobiernos centrales. De hecho, como sostiene Legarralde y Palamidessi, en los 90 (en pleno ascenso de las políticas neoliberales), uno de los flancos más sustanciales de oposición entre sindicatos docentes y gobiernos, en la mayoría de los países latinoamericanos, fue la

emergencia y posibilidad de la implementación de tal modelo. (Legarralde y Palamidessi, 2006).

Este segundo principio que caracterizó el proyecto de reformas de la política salarial en el escalafón, en este sentido, encontró resistencia en el magisterio, primero, dado que tendía a incidir en la potencialidad del sindicato de profesores de aglutinar y agregar las demandas de los docentes en el campo de lo económico/salarial y de sostenerse, más ampliamente, como un campos social de articulación del vínculo Estado/trabajo; y segundo, y en sincronización con lo anterior, porque afectaba la capacidad de acción colectiva del gremio y sus posibilidades de intermediación frente al Estado en temas salariales. Es decir, con este segundo plano que marcó la reforma propuesta por el ejecutivo lo que entró en tensión y juego fue la capacidad del gremio de desplegarse como el principal pivote de procesamiento y articulación de demandas (económico/salariales) de sus afiliados.

Dinámica que se vio complementada, en el marco del conflicto, y este no es un dato menor, por la propuesta oficial del proyecto de AP de no reconocer el derecho al paro a los profesores del magisterio nacional. Propuesta que terminará institucionalizándose en la LOEI (LOEI, Disposición general primera, 2011), y que se enmarca y deviene de la normativa constitucional que determina la prohibición de la paralización de los servicios públicos en una serie de áreas estrategias de la gestión burocrática (salud, educación, energía eléctrica, justicia, entre otros) (Constitución de la República, art. 326, lit. 15, 2008).

2.2. Gestión por resultados.

De entre las transformaciones impulsadas por el proyecto de gobierno en los fundamentos del modelo de gestión del sistema educativo, el segundo gran eje que activó uno de los flancos más preponderantes del conflicto entre el gremio y el régimen, remite a un cambio sustancial que el oficialismo impulsó en el modelo de trabajo de los maestros públicos, cambio que tomó cuerpo con la asunción e institucionalización de lo que puede denominarse como modelo de gestión por resultados. Cambio que, como se anunció, es consistente con la apertura del modelo de gobierno por resultados que el oficialismo normó como plataforma de gestión para toda la administración pública.

Ya en el apartado anterior se adelantó y discutió uno de los puntos de tensión que provocó la institucionalización de la estructura de remuneraciones variables, en tanto uno de los componentes de base del esquema de gestión por resultados, en esta sección, en cambio, se analizará como la asunción de tal modelo, definió otro plano de la disputa al trastocar los patrones de reconocimiento gremial del sindicato y los registros valorativos desde los que la UNE asumía la movilidad laboral de los docentes.

El modelo de gestión por resultados se presenta, en el plan del gobierno, como uno de los componentes de base de la transformación del Estado, y en este caso, del sistema educativo, y como una de las condiciones para la asunción y estructuración de una racionalidad definida y orientada por los intereses públicos o generales. Al tono del *new management*⁷⁰, y posicionándose en un discurso que sanciona las taras de la burocracia clásica, tal modelo se reafirma como un modo de trabajo que orienta las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados previamente establecidos, en el horizonte de nuevas prácticas de gestión de la burocracia. Como lo señala textualmente el proyecto de gobierno por resultados del régimen:

El Gobierno por resultados es el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión. La aplicación de Gobierno por Resultados permitirá una gestión eficiente de los planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos institucionales, en los distintos niveles organizacionales, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos. (Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados, 2011).

La orientación del gobierno hacia los resultados, lo que es, la armonización efectiva de los proyectos y planes del gobierno con los resultados obtenidos, encuentra, a su vez, como una de sus condiciones estructurales, en el esquema de tal modelo, entre otros elementos, la reestructuración sustancial de los patrones de trabajo de los servidores públicos, en aras de repotenciar la eficiencia y eficacia del ejercicio burocrático (como premisa de un esquema que busca reificar plenamente los objetivos trazados). Es decir, la articulación real de los

⁷⁰ Dentro de los nuevos modelos de gestión pública, bajo la apuesta de mejorar la eficiencia, es notorio un traslado de la gramática de la administración privada a la administración pública, reificada, principalmente, por el denominado modelo de gestión por resultados (Rodón i Casarramona, 2009).

resultados conseguidos con los objetivos y planes dispuestos por el gobierno, bajo esta perspectiva, impone entre sus pilares de base, fundamentalmente, el cambio de la lógica y administración del servicio civil, cambio marcado por dos lineamientos: el monitoreo, evaluación y medición sistemática y constante del trabajo individual y grupal de cada uno de los servidores públicos por parte del Estado; y segundo, y en estricta sintonía con lo anterior, la entronización de una suerte de ética de la competencia (Altaba Dolz, 2009) sostenida sobre un sistema de estímulos y sanciones, en tanto una de las fuerzas impulsoras que permitirían a cada trabajador sobreponerse sobre los defectos del ejercicio burocrático clásico. Al ser monitoreado y juzgado el trabajo individual de cada servidor público, y juzgado bajo un tipo particular de estímulo (remuneración variable) o sanción (despido), lo que se conseguiría, en esta perspectiva conceptual, es un trabajador cada vez más comprometido por la calidad de su servicio y por la eficiencia y eficacia de su labor en el Estado. De ahí que, dos de los elementos y herramientas constitutivas del modelo en cuestión son los procesos de evaluación y la remuneración variable (Altaba Dolz, 2009)⁷¹.

Empero, y esto es importante retener, el modelo de gestión por resultados, en el proyecto de reconstitución estatal del régimen, no sólo es vindicado como una plataforma desde donde reconfigurar los mecanismos administrativos, tal gramática, de un modo más profundo (y problemático), es suscrita como una de las condiciones de base de la reconstitución de una gestión pública sostenida y orientada por los intereses generales. Un servicio meritocrático y orientado por resultados como una de las condiciones de base de la recuperación del principio de lo público en el Estado y en el campo educativo en particular. Tal como se lee en los fundamentos de la reforma del Estado propuestos por el Plan Nacional del Buen Vivir:

La implementación de la nueva estrategia para el Buen Vivir requiere de un profundo proceso de transformación del Estado. Recuperar la soberanía nacional y lo público, entendido como lo que es de todos y todas; supone un proceso radical de democratización, una de cuyas aristas es precisamente la democratización del propio Estado, como un proceso de múltiples dimensiones (...) La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico (...) El fortalecimiento del Estado requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados (PNBV, 2009: 353).

⁷¹ Es preciso señalar que si bien los procesos de evaluación forman parte activa de este modelo, no son exclusivos de aquel.

En este esquema normativo, una vez que el trabajo de los servidores públicos y la movilidad de aquellos en la carrera burocrática (ascensos, continuidad, despido) se inscribe en un régimen de valoración marcado por el desempeño y esfuerzo individual de cada trabajador, y no ya en patrones valorativos anclados en sistemas de lealtad y de “compañerismo” (el denominado espíritu de cuerpo de los sindicatos) o sólo (y exclusivamente) en patrones determinados por una ética (la antigüedad en el servicio) que no permite, de acuerdo a esa lógica, reconocer y ubicar en la carrera burocrática a los mejores servidores públicos; sólo desde ese momento se estructuraría, en la línea de tal modelo normativo, una de las condiciones para establecer un servicio civil de calidad, eficiente y eficaz, y por tanto, siempre en la perspectiva de tal esquema, consonante con los intereses generales o públicos. Sobre aquello se volverá en el próximo capítulo.

Desde esta matriz, el discurso del gobierno, en el marco del conflicto con la UNE, buscó consolidar un campo de legitimidad para las reformas que llevaba en curso. Asociando la agencia de la UNE, en los terrenos donde tuvo incidencia, con un registro que se situaba en las antípodas del nuevo modelo que perfilaban las reformas, intentó situar la noción de la gestión por resultados como una herramienta capaz de sobreponerse a las taras, que en su lectura, caracterizaban al modelo vigente: politización de los procesos, corrupción, clientelismo, inoperancia, vagancia, ineficiencia, entre otras. Sobre todo, el discurso del presidente Correa⁷², vindicando la necesidad de un cambio en la gestión educativa, encontró en el sindicato la presentificación de esas taras.

Sin embargo, pese al tono que dotó el gobierno, y particularmente el Presidente Correa a la tensión que provocó la posible asunción de este nuevo perfil para la gestión del sistema educativo, no es consistente ni preciso sostener que la disputa que discurrió a tal respecto, entre el sindicato y el gobierno, puede leerse o definirse, estrictamente, como una lucha entre un proyecto político que de un tajo pretendía recuperar el interés general y otro que pretendía, llanamente, defender intereses particulares. Dicotomizar de tal forma tal problema resulta laxo y simplista. La dinámica de disputa que provocó la emergencia de tales cambios develó registros de tensión más complejos y espesos, registros que, en última

⁷² Ver las planillas de seguimiento mediático (anexo 1 y 2).

instancia, informaron que el nodo de la tensión desbordó el campo y márgenes que marca tal bifurcación.

Este nodo del conflicto UNE/gobierno, que giró y tomó fuerza, específicamente, a propósito del tema de la evaluación docente, puso en juego y tensión, de un modo más específico, dos ejes centrales: primero, tensionó los patrones de estabilidad y movilidad docente en el escalafón, en tanto uno de los vértices de la relación Estado/trabajo burocrático; y, segundo, y como ya se adelantó, puso en juego los márgenes y dinámicas de reconocimiento Estado/sindicato, en la medida en que el discurso bajo el cual se buscó asentar tal línea de gestión enmarcó la agencia de los profesores de la UNE en registros antagónicos al de la eficiencia, la eficacia, la calidad, la proactividad docente, entre otros; es decir, en frente estuvo también, en el caso de la UNE, una lucha por resguardar y defender su estatuto moral como docentes. Revisemos estos dos ejes que, como se señala, fueron puestos en tensión.

2.2.1. Este sesgo que el proyecto de la RC pretendió dotar al manejo del trabajo de los docentes, en el vórtice del conflicto, se reveló y tomó relevancia, fundamentalmente, a propósito de la oficialización y ejecución, por parte del gobierno, del denominado Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER) para el campo educativo, y de un modo específico, a propósito del proceso de evaluación a los docentes⁷³ que contempla tal sistema.

Apelando a la necesidad de filtrar a los profesores de mejor rendimiento y mérito, como condición de una enseñanza de calidad, el régimen suscribió el mecanismo de la evaluación a los maestros como uno de los pilares centrales de esa empresa. En este sentido, la evaluación, ya en términos operativos, se presentó como la plataforma principal para regular dos de los circuitos transversales del vínculo Estado/trabajo docente: continuidad y ascenso en el escalafón, circuitos en torno a los que se parapeta la “vida burocrática” de un docente, y sobre los que el gobierno precisaba incidir, en aras de

⁷³ El SER supone cuatro tipos de evaluaciones: evaluación a los alumnos, evaluación docente, evaluación de autoridades y directivos de las instituciones educativas (evaluación institucional) y evaluación del currículo (Acuerdo 0025, Ministerio de Educación, 2009).

potenciar la calidad de los profesores que brindaban sus servicios en el sistema público de educación.

En efecto, la evaluación a los docentes, tal como la planteó el gobierno, buscaba, en primer instancia, disponerse como una herramienta para determinar la continuidad o permanencia de los profesores públicos en el sistema educativo, y, en segunda, se la consignó como una herramienta a partir de la cual determinar (conjuntamente con dos requisitos más⁷⁴) el ascenso de un profesor en el escalafón (LOEI, art. 113, 2011).

Sin embargo, el establecimiento del resultado de la evaluación como uno de los parámetros para determinar o juzgar el ascenso en el escalafón no fue, en el contexto del conflicto, uno de los puntos donde el gremio centró y ubicó su fuerza de presión y disputa, pese a que, en cierto modo, tal lineamiento tendía a desacomodar los parámetros bajo los cuales, hasta ese entonces, se gestionaban los ascensos. Bajo la normativa precedente (LCDEMN), el ascenso se lo determinaba, básicamente, en función a tres requisitos: la antigüedad en el servicio, la aprobación del curso pertinente de ascenso, que la UNE lo manejaba desde 1994 bajo acuerdo con el Ministerio de Educación (Mariana Pallasco, 2012, entrevista)⁷⁵, y el título que el rango escalafonario demandase (para los rangos más importantes se precisaba un título de cuarto nivel) (Reglamento a la LCDEMN, 1991). Como se advierte, si consideramos que los cursos de ascenso los manejaba la propia UNE, es claro que la noción de antigüedad en el servicio se presentificaba como uno de los ejes de mayor peso, (por lo menos hasta los rangos escalafonarios donde se necesitaba, inequívocamente, de un título de cuarto nivel para mudar de categoría) al momento de dirimir el ascenso de un docente.

Con las reformas gobiernistas, la noción de antigüedad se mantuvo, pero no gravitaba más como el eje central de consideración. En su relevo marcaba territorio el

⁷⁴ Títulos académicos requeridos por cada categoría y la experiencia docente (años de servicio) (LOEI, art. 113, 2011).

⁷⁵ Este trabajo que otorgó el Ministerio de Educación a la UNE, no sólo es pertinente leerlo como una prerrogativa que obtuvo el gremio, dado que el sindicato se hizo cargo de tales cursos, en buena medida, dada la escasa inversión que el Estado otorgaba para la capacitación de los docentes. Es decir, tanto el Estado como la UNE se acomodaron a tales circunstancias, en ausencia de una política que invierta y rijan la capacitación y la profesionalización docente, ausencia macerada, como se señala, en la inversión exigua en el sector de la educación fiscal.

criterio de la evaluación. Sin embargo, como se apuntó, no fue este punto (el establecimiento de la evaluación como el criterio fundamental para determinar el ascenso), donde la UNE direccionó, por lo menos a lo largo de la temporalidad tomada para el análisis, su fuerza de presión y disputa, a propósito de la emergencia del modelo por resultados⁷⁶. No hubo oposición del gremio a tal respecto.

En cambio sí, aunque en el mismo marco de cambios, la intención del oficialismo de establecer los procesos de evaluación a los profesores como criterio para determinar su continuidad o destitución de la carrera docente pública, sentó uno de los puntos más agrios y centrales de todo el conflicto que se aborda. De hecho, como señaló, en entrevista para este trabajo, Mariana Pallasco (2012), presidente de la UNE, ese fue uno de los temas frente a los cuales el gremio no pretendía ceder. “El punto crítico (...) fue que el Presidente se mantenía en la idea de que el maestro que no pase la evaluación tiene que ser destituido” (Mariana Pallasco, 2012, entrevista). El gremio, hasta el momento final de construcción y debate de la LOEI, criticó que el proceso de evaluación sirva como elemento o condición para determinar la destitución de un maestro, tal como propuso el régimen (en el caso que un maestro obtuviese en los procesos de evaluación dos notas insatisfactorias consecutivamente). El sindicato, en cambio, reafirmaba el derecho del maestro de gozar de una nueva posibilidad de reingreso al magisterio, si se lo separaba dado una evaluación deficiente, e interpelaba, a la vez, lo que consideraba una decisión ilegítima y perversa: el despido de un maestro (lo que suponía el no derecho a la liquidación) bajo la consideración de un solo criterio de juicio: la prueba preparada por el gobierno.

Y esta oposición del sindicato se sostenía desde dos criterios puntuales: primero, para el gremio, las deficiencias o vacíos de formación que podía acusar un maestro no sólo resultaba una responsabilidad individual del profesor, sino que, además, y fundamentalmente, respondía a la propia crisis del sistema educativo como tal, y de modo particular, a los bajos niveles de inversión del Estado en el sector de la enseñanza fiscal y

⁷⁶ Aquello no significa que los resultados de las evaluaciones, en tanto condición central para mudar de categoría, no convocó el interés del gremio, o, por lo menos, cabe esa posibilidad. Al momento de definir donde centrar su fuerza de presión, la UNE dejó tal punto de lado y el sindicato se orilló en el tema que en ese momento resultaba más inminente y problemático: el posible despido de los profesores que obtuviesen dos evaluaciones deficientes consecutivamente.

en la capacitación y profesionalización de los docentes. En palabras de Mariana Pallasco: “la capacitación de los profesores, no es obligación del sindicato, sino del Estado. El Estado debió capacitarlos (...) ahora el gobierno se lava las manos y aplica el despido” (Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE, 2012, entrevista). Es decir, en las coordenadas interpretativas de la UNE, el problema de la débil capacitación de una parcela del gremio docente, y la propia condición de los maestros como tales, suponía un problema estructural, un problema marcado por el tipo de relación que se construyó entre el Estado y el sistema educativo; relación bajo la cual el Estado, argumentaban, desestimó y redujo constantemente la inversión en la profesionalización, actualización y capacitación docente, como en el resto de nodos claves del proceso educativo. Reducción cuajada, sobre todo, bajo las políticas neoliberales.

El problema devenía entonces para la UNE, no de cada profesor en particular, sino del tipo de política educativa que se construyó y de la escasa prioridad que el Estado otorgó a la educación pública:

¿Qué hizo el Estado para resolver la problemática del profesor? (...) Los maestros no son responsables de las políticas neoliberales, de que nunca hubo partidas docentes, de que lo primero que se restringía era el presupuesto para salud y educación. Nosotros no somos responsables de eso. No es correcto manejar esa lógica [se refiere al despido de los profesores evaluados con notas bajas]. ¿Qué es lo que tenía que hacerse? Una evaluación diagnóstica, que nos determine a los profesores en qué condiciones estamos. Y a partir de eso volcarnos a procesos de actualización, capacitación y profesionalización. Es decir, darles [a los docentes] las oportunidades que el sistema neoliberal/capitalista no les dio (...) (Mariana Pallasco, entrevista, 2012).

Para la cúpula sindical, en este sentido, el proceso de evaluación en su etapa inicial debió situarse sólo como una medida de diagnóstico, para luego, y bajo tal techo, auspiciar un marco de profesionalización y actualización. De ahí su inconformidad con que la evaluación inaugural sirviese para determinar un primer condicionamiento a los profesores evaluados deficientemente, y más aún con la posibilidad del despido si tales maestros volvían a recaer. Por ello, además, desestimaban el período de capacitación que el gobierno cedía a los profesores que en las primeras pruebas fracasaren (un año).

El poder de disputa del gremio, finalmente, y una vez aprobada la ley de educación vigente, no logró impedir la institucionalización de la figura del despido a los maestros que no lograsen sobrepasar consecutivamente dos evaluaciones (LOEI, art. 133, literal f, 2011), pero logró normar tres puntos que no se contemplaban en la propuesta inicial del oficialismo, y que, ciertamente, le dotan de un tinte menos radical a aquella: la UNE consiguió que los docentes destituidos puedan acogerse a la jubilación en caso de cumplir con los años requeridos, a recibir una liquidación de conformidad a la ley o a optar por el reingreso al magisterio bajo el respectivo concurso de méritos y oposición (LOEI, art. 133, literal f, 2011).

El segundo criterio desde el cual la UNE interpelaba el planteamiento del gobierno, de su lado, emanó, en cambio, desde el régimen ético y valorativo del gremio, régimen en el cual la noción de *antigüedad en el servicio* nuevamente delató la importancia que revestía para el sindicato de profesores. Para la UNE, el tiempo de servicio de un docente no registraba de menor legitimidad que otros campos de valoración, como el desempeño que cada profesor podía demostrar en su trabajo. La antigüedad en el servicio antes que una especie de mérito más de cada docente prefiguraba para los docentes como el modo en que el Estado reconocía el trabajo de los profesores más allá del criterio estrictamente mercantil. Por ello para la UNE no tomaba sentido que los años de servicio de un docente se relativicen o se los situé en un estatuto valorativo menor respecto al estatuto donde se ubicaba el resultado que alcance cada profesor en las pruebas preparadas.

Fue, así, la legitimidad y trascendencia que adquiriría para el sindicato docente la noción del tiempo de servicio docente, la “antigüedad en el trabajo”, la que tambaleó, una vez que el gobierno de Correa situó su proyecto de evaluación. Y fue el modo como el régimen resolvió el problema de la deficiente profesionalización de ciertos maestros públicos⁷⁷ (2, 67% del total de evaluados) el que convocó los resquemores del gremio. No se trataba, en el fondo, de una oposición del sindicato a la idea de la evaluación como tal, sino de un desajuste en los circuitos principales que permitieron modular la relación

⁷⁷ El total de maestros calificados con insuficiencia suponía el 2, 76 del total de evaluados hasta fines de 2009, Tokuhama, 2009.

Estado/movilidad docente y de una indisposición del gremio frente al modo bajo el que el régimen dirimió la relación histórica Estado/capacitación/maestros. Relación ante la cual y en la cual el gobierno interpuso, en el contexto del conflicto, una decisión radical: ante la disyuntiva de mantener y recapacitar y profesionalizar a los profesores no calificados o destituirlos el régimen optó por la segunda opción⁷⁸.

2.2.2. El perfil que el gobierno pretendió dotar a la gestión de la educación no sólo convocó tensiones en función a la matriz Estado/trabajo, sino, también, en torno a los regímenes de reconocimiento gobierno/sindicato. El gobierno, al plantear y posicionar la noción de la gestión por resultados, paralelamente, como se hubo señalado, circunscribió la agencia sindical en las antípodas de los valores que remarcaba al plantear tal modelo (valores como la eficiencia, calidad, técnica, entre otros).

Así, sobre todo en el discurso del presidente Correa, el gremio fue calificado, reiteradamente, bajo nociones y sentidos que aludían a las taras con las que se suele asociar al gremio de los docentes: vagancia, inoperancia, politización e ineficiencia. Postura que se apalancó, por lo demás, en una suerte de desgaste y deslegitimación que el sindicato ha acusado en la sociedad ecuatoriana, por lo menos en las dos últimas décadas, fruto del descrédito al que se sometió, sobre todo, por las continuas paralizaciones y huelgas que ofició en tales décadas.

Y fue precisamente, esta condición que el régimen arrogaba al ethos sindical, la que delineó o habilitó uno de los flancos más sensibles del conflicto. El sentido que el sindicato alcanzó en la retórica oficialista despertó y afectó uno de los puntos nodales de la economía moral del gremio (Thompson, 1994): el reconocimiento de los docentes en tanto tales. Como lo señala Mariana Pallasco:

“Esa vez el paro no fue por incremento salarial [se refiere la paro de septiembre de 2009), esta vez el paro fue por dignidad, la bandera levantada por el gremio fue por la dignidad, no más maltrato, no más descalificación (...) el trabajo docente no se lo revaloriza sólo con dinero, sino dándole la categoría que tiene (...) Porque recuerde que el problema no sólo fue del sistema de evaluación [como tal], sino en

⁷⁸ Se trata de una lógica que ha llevado al gobierno enfrentarse no sólo con el gremio docente, sino con un variado prontuario de servidores públicos a los cuales se los orilló o presionó a la “compra de renunciadas”, en tanto condición de un recambio generacional en la burocracia.

la forma en que se implementó la evaluación: desde militares en las puertas hasta insultos del mandatario: mediocres, pelafustanes, corruptos, vagos (...) y al maestro lo estigmatizaron (...) en la calle, si sabían que era maestro, le decían ‘maestro vago vaya evaluarse’ ” (Entrevista a Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE, agosto 2012).

En tal suerte, la emergencia del nuevo modelo de gestión del trabajo docente que ponderaba el régimen no sólo provocó desajustes en los circuitos de modulación de las relaciones de trabajo: Estado/docentes, sino que puso en juego las matrices de sentido desde las que se tejió un modo particular de nombrar el rol del magisterio, y de la UNE, en particular, en el campo educativo.

3. Tercera sección: Participación ciudadana en la política educativa

Como se ha discutido y analizado en las dos secciones precedentes, el proyecto de cambio y reforma que el gobierno de la RC ha impulsado en el campo de la educación, acusa tanto la emergencia de un proceso de desconfiguración de la matriz corporativa, Estado/UNE, y la tentativa de un nuevo modelo de gestión marcado, principalmente, por una racionalidad que pondera una suerte de lógica sistémica y un concepto de gestión por resultados. Han sido, en este sentido, tanto el régimen de representación corporativa, como el régimen de gestión del sistema de educación los que se han visto alterados por el proyecto de cambio del gobierno y los que han movilizadado la trama contenciosa.

Empero, en el plan de reformas de la RC para el sistema educativo se define, además, una tercera línea, suscrita en la ley de educación que el régimen aupó y promovió (LOEI, 2011), y desde la que se anuncia una redemocratización del Estado en los márgenes de tal sistema y una reestructuración de los procesos de participación en esos lares: la participación ciudadana.

En efecto, consonante con uno de los ofrecimientos nucleares del correísmo, el empoderamiento del ciudadano, el plan de reformas para la educación pública impulsado por el ejecutivo, pondera la participación ciudadana, es decir, la convocatoria a todos los actores de la comunidad educativa, como uno de los ejes centrales de la construcción,

ejercicio y gestión de la política pública en referencia. Es lo que quedó explícito en la sección declarativa de la ley de educación:

La participación ciudadana se concibe como protagonista de la comunidad educativa en la *organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas*⁷⁹ en los asuntos inherentes al ámbito educativo, así como sus instancias y establecimientos. Comprende además el fomento de las capacidades y la provisión de herramientas para la formación en ciudadanía y el ejercicio del derecho a la participación efectiva (LOEI, principios, art. 2, 2011).

Sin embargo, la apuesta declarativa de tal ley por posicionar a los distintos actores del sistema educativo como voces deliberantes en la planificación y gestión de tal sistema, como se analizará en seguida, no redundó en la composición de campos y mecanismos efectivos y consistentes de participación en los nudos más críticos de la política educativa, y, fundamentalmente, en los espacios de construcción y definición del sentido mismo de la educación pública (definición del modelo educativo –currículo-, del modelo de evaluación, del modelo de enseñanza/aprendizaje, del vínculo Estado/educación, entre otros), para tales actores, y particularmente, para uno de los más fuertes y numerosos: los profesores del magisterio nacional. O, por lo menos, no en la medida en la que los maestros esperaban para sí.

Tales desequilibrios abrieron la tercera línea de disputa entre el régimen y el sindicato de profesores. Si bien aquella no se escenificó plenamente (a nivel mediático) ni remarcó la trascendencia que tuvieron otros puntos del conflicto, que se han señalado hasta aquí, se mantuvo como una preocupación latente en el proceso de elaboración de la nueva ley de educación.

La LOEI norma una serie de espacios y mecanismos que, ciertamente, remozan y diversifican la posibilidad de participación de los distintos actores del campo educativo, en comparación, sobre todo, con la ley de educación de 1983. Espacios y mecanismos que, fundamentalmente, redundan en derechos de veeduría, en el derecho o potestad de proponer programas o recomendaciones para mejorar la calidad educativa y en la facultad de ciertas instancias institucionales (Consejo Nacional de Educación), como se verá, de actuar como

⁷⁹ La cursiva corresponde al autor.

órganos de consulta de la Autoridad Nacional. Bajo esa línea, las instancias más fuertes de participación que determina tal ley son tres: el Consejo Nacional de Educación (organismo principal de consulta de la Autoridad Educativa nacional - LOEI, art. 23, 2011-); el Consejo Académico de los circuitos educativos (LOEI, art. 30, 2011) (el circuito es la cuarta instancia dentro del total de niveles de gestión de la autoridad educativa nacional⁸⁰); y el denominado Gobierno Escolar (que es el espacio dentro de cada institución educativa para realizar la veeduría de la gestión y la rendición de cuentas, LOEI, art. 33, 2011).

De estos tres espacios, en todos se reserva representación para los profesores del magisterio, como para otros actores del sistema. En el gobierno escolar de sus cuatro representantes, uno es de los maestros, además del rector o director del establecimiento, del representante estudiantil y del delegado de los representantes legales de los estudiantes (Reglamento de la LOEI, art. 79, 2012). En el caso del Consejo Académico de los circuitos la normativa determina que sus integrantes (todos ellos maestros, por ser un consejo académico) los nombrarán los rectores y directores que conforman cada circuito (LOEI, art. 30, 2011). Pese a que estos consejos al momento de definir o recomendar acciones educativas que permitan acoplar al circuito educativo con su contexto sociocultural (que es una de las principales funciones de tal consejo - Reglamento LOEI, art. 5, 2012-), se supeditan a la aprobación de las instancias jerárquicas superiores, y pese a que su rango de acción se parapeta sólo en el ejercicio de recomendaciones, pese aquello, se define como un campo y un mecanismo que renueva la posibilidad de participación de los maestros a nivel local.

Empero, en el contexto de debates de la LOEI, la UNE demandó cambios para el caso del Consejo Académico. Tal como se exhibe en las reformas propuestas por el gremio a la LOEI (que aún no han tenido trámite), el sindicato reclamó que tal consejo se nombre por intermedio de la asamblea de docentes de cada circuito y no por los rectores y directores (Proyecto de Reformas a la LOEI, reforma 7, 2012). Petición que expone la intención de la unión de educadores por procurarse representantes afines, en tanto y en

⁸⁰ El primer nivel de gestión, es el nivel central (Ministerio), el segundo es el nivel zonal, el tercero el distrital, el cuarto corresponde al circuito, y el quinto refiere al Gobierno Escolar (LOEI, cap. 4, 2011).

cuanto la asamblea de profesores es claramente más cercana a su línea que el conjunto de directores y rectores. Así se detalla en el proyecto de reformas:

Cada circuito intercultural y o bilingüe creará un consejo académico que tendrán no menos de tres y no más de siete miembros que serán nombrados por la asamblea del circuito de *docentes*⁸¹ de los establecimientos educativos que lo conforman; en el caso de las instituciones particulares estas participan con un representante en el consejo académico con voz y voto exclusivamente en temas pedagógicos (Proyecto de Reformas a la LOEI, reforma 7, 2012).

Sin embargo, fue la constitución del Consejo Nacional de Educación, por ser el órgano más importante de participación, el que mayor desencuentro refirió entre las expectativas del gremio y lo que finalmente se normó. En su proyecto de ley de educación la UNE (luego de reconocer y plantear –al igual que el proyecto del gobierno- que el Ministerio de Educación es la Autoridad Rectora de la política educativa) propuso dos instancias centrales de participación: el Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional de Educación con Participación Social:

El Consejo Nacional de Educación es el organismo permanente de orientación, consulta y coordinación de las políticas y estrategias señaladas por el Congreso de Educación con Participación Social. (Proyecto de ley orgánica de educación general, art. 46, UNE, 2009).

El Congreso Nacional de Educación Intercultural con Participación Social es el organismo propositivo de las políticas educativas, se constituye en la expresión de un organismo democrático y con participación activa de los actores y la comunidad directamente ligada a la Educación Pública (Proyecto de ley orgánica de educación general, art. 50, UNE, 2009).

La UNE propuso que el Congreso Nacional de Educación se constituya en la instancia principal de convocatoria de todos los actores del campo educativo para la construcción del proyecto educativo nacional, en tanto órgano de producción de políticas y estrategias centrales para el sistema educativo. Además de ser el espacio principal de contraloría social de todos los organismos de tal sistema. (Proyecto de ley orgánica de educación general, art. 52, UNE, 2009). Por su parte, el Consejo Nacional de Educación, en el proyecto del gremio, se lo planteó como una instancia para enmarcar e instrumentar las estrategias y políticas expuestas por el Congreso, así, entre sus atribuciones se determinó: “elaborar

⁸¹ La cursiva corresponde al autor.

propuestas para el Proyecto Educativo Nacional en base a las políticas y estrategias señaladas por el Congreso de Educación con Participación Social. Determinar los procedimientos para la rendición de cuentas sobre el desarrollo del Proyecto Educativo Nacional” (Proyecto de ley orgánica de educación general, art. 49, UNE, 2009). En estos dos espacios, y este no es un dato menor, como consta en el proyecto, su composición delata un peso sustancial y mayoritario de los representantes del gremio de educadores y de los sectores afines a él⁸².

Sin embargo, y pese a los intentos del gremio por institucionalizar tales instancias (César Rodríguez, Presidente de la comisión de la Asamblea Nacional que trató la ley de educación, entrevista, 2012), la ley de educación que se aprobó mantuvo sólo la figura del Consejo Nacional de Educación (que venía operando desde la ley de educación de 1983) como órgano central de consulta y orientación de la Autoridad Educativa Nacional.

Este Consejo, bajo la LOEI (y como en el caso de la ley de educación anterior), en primer término, acusa un carácter estrictamente consultivo, a diferencia de las instituciones que proponía el sindicato docente, que, pese a ser etiquetadas como instituciones consultivas (del Ministerio de Educación), podían operar, por las prerrogativas que se les dotaba, más allá de ese margen, incidiendo de un modo más profundo en la construcción del proyecto educativo nacional.

La UNE, como se deja entrever en su propuesta de ley de educación y como se hubo referido, dotó de mayor fuerza de participación, en la definición del proyecto de educación, a las instancias que definió como los dos campos institucionales de debate y construcción de las líneas matrices de la enseñanza pública (el Congreso, en tal propuesta, se presenta como el campo principal de debate y promoción de la política educativa), sin embargo, al momento de establecer su composición priorizó un sentido de la representación en favor del gremio y de los sectores cercanos a aquel. Es decir, pese a que otorgó derecho de participación (en un tono medianamente plural) a actores que en el cuerpo legal precedente

⁸² Tanto en el Congreso como en el Consejo propuestos por la UNE, el gremio docente y los sectores afines a aquel (por ejemplo, las federaciones de estudiantes públicos) se presentaban como el sector con mayor peso de representación (Proyecto de ley de educación general, arts. 47 y 51, UNE, 2009).

no tuvieron representación, mantuvo una línea que priorizaba la representación mayoritaria del sindicato y los sectores afines⁸³ a éste. Cuadro que define la voluntad del sindicato de estrechar los márgenes del rango de incidencia de los representantes estatales (los del ministerio) y los propios límites y condiciones de su idea de participación. Así se expone en su proyecto de educación:

El Congreso Nacional de Educación Intercultural con Participación Social estará integrado por:

El Ministro de Educación, un Rector designado por las universidades y escuelas politécnicas, el Presidente (a) de la Unión Nacional de Educadores y los presidentes provinciales, los directores provinciales de Educación Hispana y Bilingüe, un representante de la educación particular laica y católica, el Presidente de la Asociación Nacional de Supervisores, el Presidente de la Asociación Nacional de Rectores, el Presidente de la Asociación Nacional de Directores, el Presidente de los técnicos docentes, el Presidente de los educadores populares, el Presidente de la Junta Nacional del Artesano, el representante de la Educación Especial, un representante de cada una de las nacionalidades indígenas, un representante del pueblo negro, tres representantes de los padres de familia designados por los Congresos Provinciales de Educación, tres representantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios designados por el Congreso Nacional de la FESE (Proyecto de ley orgánica de educación general, art. 51, UNE, 2009).

En segundo término, tal Consejo, con la LOEI, de un modo distinto al proyecto de la UNE (donde la representación mayoritaria para tal Consejo, como se dijo, se la reservaba el gremio y los sectores cercanos a aquel) equilibra de un modo más equitativo la representación estatal, gremial⁸⁴ y del resto de actores concernientes (padres de familia, representantes de las comunidades étnicas, estudiantes, entre otros); es decir, mantiene, en su estructura, equilibrio entre la representación de los actores estatales y sociales; creando, además, la figura de la “silla vacía” (LOEI, art. 23, 2011), en consonancia y en semejanza con lo que propone la Constitución para la participación de los ciudadanos en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República, art. 101,

⁸³ Se los define como “sectores afines”, dado que buena parte de los representantes al Congreso de Educación que propuso la UNE, sintonizan o resultan cercanos al gremio. Es el caso de los representantes de la FESE, del representante de los técnicos docentes, de los educadores populares, de los presidentes de las asociaciones de rectores, directores, y supervisores; todos ellos por su condición de docentes del escalafón público podían, eventualmente, resultar afiliados al gremio o cercanos a aquel. A este grupo habría que sumar a los representantes de las nacionalidades indígenas, si consideramos la cercanía del gremio con las organizaciones de ese campo.

⁸⁴ Del total de 20 miembros la UNE se reserva un representante directo y cuatro afines (LOEI, art. 23).

2008). Tal ley, en este sentido, amplía la posibilidad de participación a otros actores de la comunidad educativa, actores que, bajo la normativa anterior, no gozaban de la misma atención. Esta es la composición que la determina la LOEI:

- a. El titular de la Autoridad Educativa Nacional quien lo presidirá y tendrá voto dirimente
- b. El titular del Sistema de Educación Intercultural bilingüe
- c. El titular del Instituto Nacional de Evaluación Educativa
- d. El titular de la Secretaría Nacional de Educación Superior
- e. El titular de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- f. Un delegado o delegada de la representación de las municipalidades del Ecuador
- g. Un delegado o delegada de la representación de los gobiernos parroquiales rurales
- h. Cuatro delegados o delegadas del magisterio nacional: un delegado de la organización nacional del magisterio público debidamente acreditado, uno de los maestros públicos no agremiados, uno de los docentes de instituciones educativas privadas y uno de las instituciones educativas fiscomisionales
- i. Tres delegados o delegadas de las organizaciones nacionales de los estudiantes, (dos de instituciones educativas públicas y uno de instituciones educativas privadas)
- j. Tres delegados o delegadas de las organizaciones de madres y padres de familia (dos de instituciones educativas públicas y uno de instituciones educativas privadas)
- k. Un delegado o delegada del Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural y Bilingüe
- l. Un delegado o delegada de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas
- m. Un delegado o delegada por los pueblos montubios y afroecuatorianos
- n. Se contará, además, con el sistema de la denominada "silla vacía" como espacio de representación de la comunidad con voz y voto (LOEI, art. 23, 2011).

Empero, si bien lo dispuesto en la LOEI crea un balance equitativo entre la representación estatal y social para la conformación del consejo nacional de educación, y lo cual en sí mismo resulta un notorio punto de inflexión con la ley de 1983, en favor de la participación ciudadana; los alcances y prerrogativas que se le otorgan a aquel (al consejo) no se condicen plenamente con el marco declarativo de la ley de educación. Es decir, si bien el consejo otorga representación equitativa a los actores claves del sistema de educación, en la misma ley y en su reglamento no se contemplan definiciones específicas que permitan operar a ese órgano con mayor profundidad en la construcción y debate de la política pública educativa. La LOEI, define al Consejo de Educación como el “organismo permanente de orientación y consulta de la Autoridad Educativa Nacional” (LOEI, art. 23,

2011), e incluye como sus dos funciones principales: “a) participar en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Educación y, b) ser órgano de consulta en materia educativa general”⁸⁵ (LOEI, art.24, 2011). Desde esta base, que en sí resulta cauta al afirmar las competencias de ese órgano, y esta quizá es una consideración más importante, no se establecen para el consejo, en el reglamento pertinente, definiciones que permitan actuar, operativamente, a aquel como un campo decisivo de promoción y debate de la política educativa.

En efecto, en el reglamento de la LOEI, no se determina roles, funciones y herramientas que determinen los márgenes reales de incidencia y participación de tal consejo, en tanto campo de participación para la construcción y discusión del proyecto educativo nacional (Delgado, 2012). En el reglamento, al referirse al consejo, no existe artículo alguno que refiera roles, mecanismos y herramientas que reifiquen a tal instancia como un órgano promotor de la política en cuestión (como sugiere la LOEI); en cambio (y débilmente), se suscriben dos artículos que hacen alusión, simplemente, al establecimiento de la figura de la silla vacía y a las condiciones para la conformación del quórum de tal consejo:

Art. 1.- Silla vacía. Las sesiones del Consejo Nacional de Educación son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la comunidad educativa en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés en el ámbito educativo. Si fueren varios los interesados en ocupar tal silla, se aceptará la decisión mayoritaria de ellos para ocuparla.

Art. 2.- Cuórum. Para su instalación y desarrollo, las sesiones del Consejo Nacional de Educación requieren de la presencia de la mitad más uno de los miembros del órgano colegiado, y además deben contar con la asistencia obligatoria del titular de la Autoridad Educativa Nacional.

Las resoluciones deben adoptarse con el voto de dos tercios de los miembros del Consejo Nacional de Educación asistentes a la sesión (Reglamento LOEI, arts. 1 y 2, 2012).

En este sentido, el Consejo Nacional de Educación, en la práctica, no se presenta como una instancia que garantice, operativamente, a los actores convocados, una incidencia profunda y directa en la definición y construcción de la política educativa pública, y,

⁸⁵ La tercera función que determina la LOEI para el consejo es: “definir, conjuntamente con el Consejo de Participación Ciudadana, los mecanismos de participación de la ciudadanía en el ámbito educativo nacional, de conformidad con la Constitución” (LOEI, art.24, 2011).

específicamente, en los ejes más críticos e importantes de aquella: definición de currículo, determinación de procesos de evaluación, estándares educativos, modelos de enseñanza/aprendizaje, relación Estado/modelo educativo, entre otros. Y con ello se constriñe las esferas reales donde los actores del sistema educativo puedan participar e influir en tanto agentes deliberantes del proyecto educativo nacional.

CAPÍTULO QUINTO

REFLEXIONES FINALES

1. Hacia una desconfiguración de la representación corporativa y los límites de la plataforma de participación ciudadana.

Las reformas planteadas por el proyecto de la RC modificaron o, por lo menos, alteraron la matriz de producción y reproducción del poder público en el sistema educativo del país. Y este cambio se definió en primer término, y como primer eje, a partir de un proceso de desconfiguración de la representación de corte corporativo del sindicato docente en los circuitos y campos de tal sistema; forma de representación que marcó el tipo de relación articulada entre el gremio de profesores y el Estado, hasta antes del proceso de reformas emprendidas por el correísmo en la esfera de la educación pública.

El régimen de producción del poder público, estructurado tras los cambios promovidos por el gobierno, no descompuso todas las formas de representación y participación del gremio de profesores en el sistema de enseñanza, empero, sí coartó la representación de filo corporativo (que como se señala, es la que primó en la relación Estado/gremio), es decir, la representación monopólica (Schmitter, 1998) del gremio en ciertas ínsulas del plexo educativo, en tanto forma –institucionalmente reconocida– de intermediación de intereses (Schmitter, 1998); y la participación directa del sindicato (Lembruch, 1982) en la gestión de los núcleos claves del sistema en cuestión.

El arreglo de matriz corporativa, Estado/UNE, como se hubo explicado, se estructuró, fundamentalmente, en torno a la LCDEMN de los años noventa. Y este fue el arreglo que desoldó el paquete reformativo aupado por el oficialismo. A través de éste, primero, se zanjó la representación (monopólica) del gremio en las dos comisiones nucleares que modulaban el manejo de la LCDEMN: la comisión de selección y ascenso de profesores y la comisión de arbitraje de conflictos y de veeduría de aplicación de la ley; y, segundo, se coartó y desinstitucionalizó la participación directa del gremio en el manejo de los procesos que tales comisiones mantuvieron a su cargo.

La desinstitucionalización de los mecanismos de intermediación, de estatus corporativo, del sindicato de docentes en el sistema educativo, y la paralela repotenciación de las dinámicas de representación estatal, marcan, en este sentido, el primer nodo que define el cambio de matriz en la producción del poder público en tal sistema.

El segundo remite a los niveles de intensidad bajo los cuales, ya operativamente, cuajó el reconocimiento y oficialización que la LOEI dota al principio de participación ciudadana en tanto eje transversal de los procesos de organización, gobierno, funcionamiento, planificación, toma de decisiones, gestión y veeduría del sistema de educación pública (LOEI, art. 2 literal o, 2011). Bajo tal principio se mantuvo el principal espacio de participación que se hubo diseñado al amparo de la Ley de Educación de 1983 (el Consejo Nacional de Educación), y se estableció la creación de nuevos campos participativos de alcance local (el Consejo Académico de cada circuito y el Gobierno Escolar), que incluyen la agencia, fundamentalmente, de los representantes de los maestros, de las comunidades indígenas y de los estudiantes, y alcanza a un actor que, bajo la normativa de los 80, marcaba un rango de participación escueto: los representantes o padres de familia de los estudiantes.

Es decir, en términos de pluralidad, la LOEI sienta un claro punto de inflexión respecto a la ley de 1983, normativa bajo la cual, sobre todo en el caso del Consejo de Educación, los procesos de representación no definían un rango de acceso ampliado a la pluralidad de actores involucrados en los procesos de educación. Por el contrario, tales procesos pivotaban, básicamente, entre delegados estatales y gremiales⁸⁶ – de la UNE-. Con la LOEI tal dinámica cobró un giro al abrir la posibilidad de participación hacia otros actores sociales.

Sin embargo, y esta es una precisión fundamental, pese a este nuevo estatuto, en el que actores inéditos son incluidos en los circuitos de representación, el principio de participación ciudadana que se expresa en la declaración normativa de la LOEI (LOEI, art.

⁸⁶ El Consejo Nacional de Educación, según la ley de educación de 1983, lo componían sólo cinco miembros: el ministro de educación, un representante –rector- del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, un representante del magisterio público, un representante del magisterio particular, y un representante del Consejo Nacional de desarrollo (Ley de Educación de 1983, art. 26).

2, literal o, 2011), no encuentra plena consistencia y reificación en el modelo de participación que finalmente estructura tal ley y su reglamento, en el sentido de que tal principio no acusa plena profundidad en todos los nodos claves del sistema en cuestión, en tanto fundamento de deliberación ampliada para procesar y establecer los preceptos nucleares de la educación fiscal. O dicho de otro modo, si bien bajo el postulado de participación que proclama la LOEI, se abre la posibilidad de representación a nuevos actores, el rango de incidencia e influencia que se les otorga a aquellos no guarda el mismo nivel de intensidad en todas las capas y niveles de procesamiento de la política educativa, notándose, particularmente, un rango bajo en los campos de discusión y deliberación de los temas “duros” del proyecto educativo.

De un modo específico y ya operativamente, lo que se define es un modelo de participación de mediana intensidad (si se lo compara con el marco declarativo de la LOEI y con los propios principios de participación ciudadana que establece la Constitución de 2008) estructurado en dos planos, cada uno de ellos de distinta profundidad participativa: el primero lo constituyen espacios, de rango y alcance local (los gobiernos escolares y los consejos académicos de cada circuito educativo), destinados, básicamente, a ejercer dos formas del derecho de participación que proclama la nueva ley de educación: la veeduría de los procesos de gestión del sistema educativo (a nivel local⁸⁷) y la potestad de plantear recomendaciones a la autoridad ministerial en temas que atañen al círculo de acción de esas instancias⁸⁸.

El segundo plano de este modelo gravita sobre un campo de deliberación de estatus nacional, campo que, como en la ley de educación anterior, se corporeiza en el denominado Consejo Nacional de Educación. En este plano, a diferencia de lo que sucede en el rango local, como se explicó en el cuarto capítulo, la incidencia de los distintos actores convocados a tal consejo, no resulta plenamente sustancial ni intensa. Es decir, en el territorio de definición de los temas críticos de la política educativa nacional (como el

⁸⁷ Por local entiéndase los procesos que incumben a cada establecimiento educativo o al circuito educativo del que forma parte cada institución de enseñanza.

⁸⁸ Es decir, en el plano local (asuntos que se refieren a cada institución o a un circuito de instituciones determinado) la LOEI establece un concepto de participación que permite a los agentes claves del proceso educativo tener mayor injerencia en la gestión de los procesos educativos de su entorno inmediato.

establecimiento del currículo, el establecimiento de los modelos de evaluación, de los estándares de calidad educativa, del modelo de enseñanza/aprendizaje, del vínculo Estado/educación), el postulado de deliberación y participación ciudadana, como principio fundamental de construcción del proyecto educativo, no acusa rigor y carácter intenso, en tanto y en cuanto el Consejo Nacional (que, en teoría, es el órgano llamado a discutir tales temas), por las potestades que le otorga la LOEI, y en especial el reglamento, se ve supeditado sobre márgenes acotados y que no garantizan su reificación como la instancia principal de debate de la política educativa del país.

La deslegitimación y desconfiguración del vínculo corporativo, Estado/UNE, en tanto una de las aristas que define el nuevo marco de producción del poder político en el plexo educativo, en este sentido, no encontró como revés, bajo las reformas planeadas por la RC, y en tanto recurso sucedáneo de producción del poder público, la emergencia y construcción de un sólido campo participativo capaz de incidir en la deliberación y construcción de los ejes fuertes del sistema de educación.

Este cuadro, expresa, entre otras, las discontinuidades y ambigüedades sobre las que se funda y desenvuelve el proyecto de reconstitución del poder público en el sistema educativo. Expresa, de un modo puntual, las tensiones que ha encontrado el proyecto del régimen para asentar el proceso de recomposición de la capacidad de rectoría y planificación del Estado en materia educativa, sobre márgenes que posibiliten la interlocución de los distintos actores del sistema de educación. Son las propias líneas nucleares de la RC las que, desde los marcos normativos (empezando por la Constitución y la LOEI), han planeado una secuencia de cambios en la que la recomposición de la producción del poder público no sólo pasaría por devolver al Estado el poder de rectoría sobre la política pública, sino que también estaría supeditado a un proceso político tendiente a abrir y operativizar espacios de participación.

Y es, precisamente, al momento de abrir e instrumentalizar fuertes espacios deliberativos, donde se inscriben los límites, discontinuidades y ambigüedades de la *reingeniería* de la producción del poder público en el campo de la enseñanza fiscal. Dado el acotado margen de acción e influencia que acusa el Consejo Nacional de Educación y dada

la no institucionalización de otros espacios de participación de alcance nacional, el proyecto de reformas del régimen, finalmente, define un estatuto político marcado por un tibio proceso de participación ciudadana, en cuanto forma de construcción y definición de los puntos sustanciales⁸⁹ de la política educativa nacional.

Bajo esta constatación, y para futuras investigaciones, será pertinente evaluar que profundidad tomarán, en su desarrollo y si llegan a tomar fuerza operativa, los denominados Consejos Ciudadanos Sectoriales que, como determina la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se constituyen en instancias de consulta y veeduría de la política pública de cada ramo ministerial, en este caso, la educativa, y cuya convocatoria es inexcusable (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 52, 2010).

2. Recomposición del módulo Estado/relaciones salariales y de trabajo en el campo educativo.

La reestructuración del modo y la condición bajo la cual el Estado ecuatoriano modula las relaciones de trabajo y las relaciones salariales en el sistema educativo devino, en el contexto del conflicto analizado, en el segundo gran eje en torno al cual se marcó la secuencia de disputa entre el gobierno de Correa y la Unión de Educadores. Y devino como tal dado que las reformas apalancadas por el régimen implicaron un cambio sustancial de la relación Estado/trabajo docente/UNE/salario.

Y este cambio se perfiló a partir de un proceso definido por dos principios de base: la homologación de la política salarial para los docentes a la política salarial dispuesta, por el gobierno, para todos los servidores públicos; y segundo, la descompresión de la capacidad de incidencia del sindicato de educadores en la configuración de tal política. Principios que, como se discutirá en seguida, marcan una paradoja, desde la cual es posible avizorar la condición puntual del marco de cambios auspiciados por el correísmo a ese respecto.

⁸⁹ Entre estos puntos consta, como se ha dicho, el establecimiento del currículo, la definición de los modelos de evaluación, de los estándares de calidad educativa, del modelo de enseñanza/aprendizaje, del vínculo Estado/educación.

La homologación de la política salarial del magisterio a la política salarial dispuesta por el gobierno para el servicio civil de todos los burócratas, en primer término, desestructuró los parámetros definidos por el gremio y el Estado, a través de la LCDEMN (1990), para la malla salarial de los maestros. Desestructuración que cuajó, principalmente, una vez que se licuaron, en un sueldo general (más elevado⁹⁰), los bonos y subsidios que hubo alcanzado la UNE como recurso para compensar la precariedad de los sueldos. Como revés de esta medida, a su vez, se sienta una condición que, en principio, redirecciona y rearticula la capacidad de disputa del sindicato de profesores respecto al Estado, en materia de salarios: al comprimirse la estructura salarial docente en la política general de salarios para los servidores públicos, las posibilidades del gremio de articular sus demandas, con el conjunto de la burocracia, se ven potencializadas. Es decir, al definirse una política general y única de salarios para todos los trabajadores del Estado, se crean las condiciones potenciales para que las demandas de los servidores públicos se agreguen y articulen, frente al Estado, como un bloque.

Al institucionalizarse una política única de salarios, la matriz bajo la que se modula la interrelación Estado/sindicatos/salarios cobra un giro fundamental: del carácter fragmentario e inequitativo (sueldos “dorados” para ciertos sectores de la burocracia y precarios para otros) bajo el cual el Estado ecuatoriano, en buena medida, negoció el régimen de sueldos con el prontuario de servidores públicos (al amparo de legislaciones autónomas) (RDE, 2009), se abre paso un potencial canal (una legislación única y homogénea para los salarios) desde el cual los sectores organizados de los trabajadores públicos (incluida la UNE, como el sindicato más grande del país) puedan articular, bajo un conjunto homogéneo, sus demandas respecto al plexo estatal⁹¹.

Sin embargo, y es aquí donde radica el carácter paradójico del que se habló, mientras desde un plano se sienta un principio que, tentativamente, abre una de las condiciones para potencializar la capacidad deliberativa del gremio (y del resto de

⁹⁰ 741 dólares como sueldo base para los docentes que ingresen al Magisterio con título de licenciatura.

⁹¹ Condición que, por supuesto, precisa como contraparte la capacidad y voluntad de cada sindicato público de desectorializar sus intereses.

servidores públicos), en términos salariales, desde otra vertiente, el proyecto de cambios del oficialismo, busca, fuertemente, descomprimir tal capacidad.

Descompresión que se operacionalizó a través de dos lineamientos que el gobierno de Correa logró oficializar en la nueva ley de educación. Primero, y el más claro, el no reconocimiento del derecho a la huelga al sindicato de profesores (como al resto de los sectores organizados de los trabajadores públicos) (LOEI, disposición general primera, 2011); estrategia desde la cual el gremio (y los trabajadores en general), históricamente, definió un mecanismo para *reacomodar* la política salarial que se configuró desde el ejecutivo, sobre todo, desde la asunción de las medidas de recorte fiscal para el campo de la enseñanza pública. Cuadro que, a su vez, contrasta con la tendencia que prevalece en América Latina, región donde los cuerpos legales de educación de la casi totalidad de los países, como constatan Palamidessi y Legarralde (2006), aúpan tal derecho. Segundo, al sentar el principio de la remuneración por rendimiento individual, en el marco del escalafón, el proyecto del gobierno, indirectamente, tiende a afectar la capacidad del sindicato para agregar las demandas de sus afiliados, en materia salarial, es decir, tiende a fisurar la capacidad del gremio como instancia de intermediación de intereses – económico/salariales- frente al campo estatal⁹². La remuneración individual como un *artefacto* que una vez que prioriza y privilegia la relación directa Estado/trabajador individuo, traba la construcción y articulación colectiva/sindical de demandas salariales.

En este sentido, lo que define la nueva matriz de organización de la triada Estado/UNE/salario docente es una lógica bifronte que, mientras recompone la capacidad del Estado para formular la política salarial, paralelamente, restringe la capacidad de incidencia que el sindicato podría desplegar desde el campo social, en tanto actor deliberante (y no como actor corporativo), en la orientación de tal política. El gobierno, al plantear una política uniforme en materia de salarios, coarta la plataforma de producción del vínculo directo Estado/sindicato, como recurso para modular las relaciones de trabajo de los educadores. Empero, también, la potencialidad del sindicato para aglutinar y

⁹² Investigaciones posteriores podrían definir en qué medida el gremio de educadores puede devenir como una instancia de agregación de intereses y demandas pos materiales, en el caso de perder la capacidad de incidencia sobre las demandas económica /salariales.

procesar demandas económico salariales y de pivotar como un espacio social de articulación del vínculo Estado/trabajador, y la propia potencialidad del mecanismo más preponderante que encontró la UNE para anteponerse frente al Estado (la huelga), al dirimir temas salariales, podrían verse fisuradas con las reformas maceradas por el oficialismo⁹³.

3. UNE: Sentidos y lógicas sindicales del conflicto.

Al leer y evaluar el conflicto UNE/Gobierno es claro que, en la plataforma política del gremio, los dos ejes principales que definieron su estrategia programática fueron tanto el problema de la representación política del sindicato en el sistema educativo como el problema económico/salarial. Puntos alrededor de los que se articularon algunos de los ribetes más preponderantes de la trama contenciosa.

La secuencia de debate y negociación de la LOEI acusó la importancia que revistió para el gremio el sostenimiento para sí de espacios de representación en los nudos claves de la gestión del sistema educativo. Importancia que cuajó, fundamentalmente, en tanto y en cuanto, la participación (corporativa) del gremio en tales campos (específicamente, los procesos de selección docente y los procesos de arbitraje de conflictos) replicó e incidió en la reproducción y acumulación del poder gremial y político del sindicato, y subsecuentemente, en el fortalecimiento de su poder de veto. Mantener representación en esos espacios significó, en buena medida, para la UNE, una de las plataformas desde donde tejer su red de incentivos y lealtades, y concomitantemente, desde donde cohesionar y ampliar la base social del sindicato. De ahí algunos de los (fuertes) resquemores del gremio una vez que fue coartada su representación en las comisiones de selección docente y en la comisión de arbitraje de conflictos y veeduría de la ley.

Resignar la representación de corte corporativo supuso para el gremio docente perder uno de los circuitos desde el que se bordó la ampliación (en términos numéricos) y la consolidación del sindicato bajo una entidad central y unitaria (un solo sindicato de profesores), y desde el que, subsecuentemente, se asentó y fluyó el poder sindical y político

⁹³ Es necesario señalar que sólo se habla de una fisura más no de un resquebrajamiento absoluto, pues la capacidad del sindicato para agregar las demandas de sus afiliados, podría gravitar, en el futuro, sobre una lógica posmaterial. Empero, esa es una pregunta empírica que deberá ser investigada.

del gremio de profesores. Poder que, al devenir como una amplia capacidad de veto, por un lado, logró sostener y evitar (junto con la acción de otros actores⁹⁴) el proceso de privatización de la educación fiscal que lo vivieron otros países latinoamericanos en el período neoliberal y que también pugnó por replicarse en el Ecuador, pero que, por otro lado, le permitió al gremio, y en especial a la cúpula sindical, represar y hasta entorpecer (Luna, entrevista, 2012) los cambios urgentes que precisaba el sistema educativo en términos de calidad y en términos de ampliación e implementación de dinámicas participativas, en tanto plataformas para la construcción de un nuevo proyecto educativo nacional.

El eje económico/salarial, en cambio y desde otro frente, fue hasta la postrimería del conflicto el núcleo que consumió, con mayor rigor, la fuerza y potencialidad negociadora del gremio. En un balance final, es claro que, por un lado, el sindicato alcanzó un importante reajuste salarial en beneficio de los docentes (por lo menos para los nuevos profesores que ingresan a la carrera en el escalafón⁹⁵), aunque tal reajuste devino, también, y sustancialmente, por la flexibilidad (y voluntad) del régimen a ese respecto. Empero, y es aquí quizá donde mayor efecto tuvo el poder negociador y de disputa del magisterio, la UNE consiguió, además, que el gobierno medianamente cediese en otros temas del espectro económico: el gremio logró mantener el escalafón en 10 categorías (y no en 4 como planteó el régimen); la posibilidad de liquidación a los profesores separados por los procesos de evaluación; y la oportunidad de que los docentes que contasen con los requisitos pertinentes puedan aplicar a una postulación de ascenso, por una oportunidad única y excepcional, antes de los cuatro años de ley, como dispone la LOEI (hasta el momento de finalizar este trabajo este proceso de recategorización todavía no se implementó).

Sin embargo, y en el propio ámbito de la esfera económica, por otro lado, el gremio resignó sustancialmente, con los cambios propuestos por el oficialismo, su capacidad de modulación de las relaciones Estado/salario docente, como se hubo referido antes.

⁹⁴ Los sectores indígenas por ejemplo.

⁹⁵ Tal como se discutió, el gremio docente advirtió que los incrementos salariales beneficiaban fundamentalmente a los profesores nuevos, y no en la misma medida a los maestros que ya contaban con más años de servicio.

Incluso, es posible sostener que, en el vértigo de los procesos de negociación de la LOEI, la UNE terminó cediendo, a regañadientes, la posibilidad de mantener o potenciar su capacidad de representación y participación en el sistema educativo (sobre todo, la representación de corte oficial en los flancos “duros” de tal sistema); en la medida en que la negociación de los temas salariales consumía, ampliamente, sus recursos políticos y su fuerza de disputa. Es decir, la UNE, una vez que tuvo que elegir, estratégicamente, donde acumular su fuerza de presión y negociación, en el marco de discusión de la LOEI, decantó por el eje salarial.

Empero, y esta es una precisión sustancial, el modo en el que el sindicato de profesores se posicionó frente al Estado no sólo ha sido determinado por las ponderaciones económicas y políticas (salarios y representación) que la UNE ha ido priorizando en su desarrollo como gremio y en la constante puja con los distintos gobiernos de turno, incluido el de Correa. El sentido que adquirió y adquiere para el gremio docente la idea de representación/participación política en el Estado, es necesario pensarlo no sólo dentro de los márgenes de los intereses estratégicos y utilitarios del sindicato. De un modo más amplio, el vínculo Estado/UNE, es preciso leerlo en su estricto carácter interrelacional, lo que es, bajo la consideración de la determinación mutua Estado/sindicato.

Tal como el campo estatal se ha visto influido por los reclamos y ponderaciones estratégicas del gremio de maestros (en busca de representación política o mejores condiciones salariales), también el Estado ha determinado las relaciones políticas que ha tejido el sindicato, y sobre todo, las nociones desde las que la UNE ha hilvanado su sentido de lo público.

El vínculo corporativo Estado/UNE no sólo devino de las demandas y presiones construidas desde el campo sindical hacia el campo estatal, sino, además, de las relaciones políticas y sentidos de lo público que el propio Estado cosió y desplegó frente al campo social. Que la lógica corporativa sostuviese el manejo de ciertos procesos nucleares de la gestión educativa informa la capacidad del gremio de buscar para sí participación e influencia en tales procesos (sobre todo, bajo la apuesta de potenciar el poder político de su cuerpo asociativo), pero, a la vez, transparenta el tipo particular de Estado que se fue

construyendo en el campo educativo y los procesos políticos que éste (el Estado) dinamizó y priorizó al relacionarse con la sociedad civil.

La lógica corporativa, por lo menos en el campo educativo, en este sentido, no sólo puede ser pensada como un “modo político” que se construye y dinamiza, exclusivamente, a partir de los intereses estratégicos y el poder de presión del sindicato, sino que es pertinente leerla en el campo de la interrelación o mutua determinación Estado/gremio docente. En esa línea será importante preguntarse, según lo propuesto en este trabajo, que relación guarda la legitimidad que adquiere para la UNE la participación y representación (corporativa) de aquella en la política pública educativa con la debilidad del Estado ecuatoriano por consolidar relaciones políticas fiables, continuas y legítimas para los actores sociales (independientemente de cada gobierno de turno). Interrogante que deberá discutirse en un trabajo etnográfico y empírico posterior y que ahonde en las nociones de lo público y político que asisten a los docentes del magisterio.

4. El problema de lo público y del “bien común”.

El proceso de reestructuración del Estado que promueve la Revolución Ciudadana generó y genera, en distintos segmentos del cuerpo social, un abanico de tensiones y disputas que se parapetan en torno a la noción de *lo público* y en torno a las condiciones de construcción del llamado *bien común*.

Si seguimos las líneas maestras/ normativas del proyecto oficialista tal noción remite, fundamentalmente, a dos sentidos o conceptos: primero, lo público como lo que es de interés común a todos y lo que redundaría en la utilidad o beneficio del conjunto social (Rabotnikof, 2008), y segundo, lo público como lo que es de uso y es accesible para todos, es decir, aquello que se distribuye, se abre para uso y beneficio igualitario (Rabotnikof, 2008)⁹⁶.

Desde este reconocimiento el régimen correísta ha trazado, en su núcleo programático, tres grandes líneas de acción que, en la lectura del gobierno, suponen las

⁹⁶ Un tercer sentido remite a la noción de lo público pensado como aquello que se hace visible y manifiesto para el debate y conocimiento de todos (Rabotnikof, 2008).

condiciones de fondo (por lo menos desde el campo político⁹⁷) para la institución/restitución de una razón de lo público: a) la recomposición (política e institucional) de la capacidad del Estado para planificar y controlar la política pública; b) la asunción de un régimen estatal que garantice el derecho y la gratuidad de los servicios críticos, servicios a través de los cuales el Estado pueda cubrir la “deuda social” y a través de los cuales logre recomponer las relaciones de desigualdad y exclusión del plexo social (servicios de salud y educación, principalmente); y c) la reestructuración del modelo de gestión y administración del aparato burocrático.

La efectiva reificación de estos principios en las distintas áreas estratégicas del Estado ha tomado cursos de intensidad variable. No es este el lugar para analizar hasta qué punto, bajo qué condiciones y contradicciones, se ha desarrollado y *materializado* la línea normativa de AP a ese respecto. Bastará señalar, en atención al territorio de análisis de esta investigación, que esos tres anillos de acción han nutrido y permeado la agenda de cambios que el ejecutivo dinamiza en el sistema educativo.

En primer término, recuperar una racionalidad de lo público en tal sistema, para el gobierno, ha supuesto reconocer la obligación del Estado de garantizar, en la práctica, la gratuidad de la educación fiscal y de desarrollar medidas tendientes a asegurar la universalidad y la ampliación del acceso a los servicios educativos. Sobre ese eje, como se señaló antes, el oficialismo a cubierto, con una profundidad consistente, amplios márgenes: con la institucionalización de la LOEI se eliminó el pago de matrículas, uniformes y textos escolares; registrándose, además, un incremento en la tasa neta de asistencia en educación básica (en el final de 2010 tal tasa registró 94, 78 %) (100 Logros de la Revolución Ciudadana, 2011). Así, la inversión del gobierno en sus cuatro primeros años de gestión se incrementó en un 300% (940,7 millones de dólares), respecto a los tres gobiernos

⁹⁷ Desde el campo económico, en cambio, toma cuenta, por ejemplo, la rearticulación de los patrones de participación del Estado en las rentas provenientes del campo de los hidrocarburos (en especial el negocio petrolero).

anteriores juntos (235 millones de dólares) (100 Logros de la Revolución Ciudadana, 2011)⁹⁸, marcándose, con ello, un notorio punto de cambio en relación al ciclo neoliberal.

Segundo, el reposicionamiento de lo público en el sector educativo, implicó para el régimen reforzar la capacidad del Estado, en este caso del Ministerio de Educación, para planificar y dirigir la política educativa, así como, y en estricta sintonía con lo anterior, repotenciar la capacidad de autonomía decisional de aquel. Para el proyecto de la RC, ya en la práctica, aquello significó consagrar un marco jurídico (la LOEI) que garantice el pleno dominio del ministerio de tal ramo sobre la educación fiscal, y concomitante con ello, significó descoser, como se ha explicado atrás, los arreglos de filo corporativo donde UNE y Estado, en conjunto, manejaban ciertos tramos de la gestión educativa (comisión de selección docente y comisión de arbitraje de conflictos).

El cambio de los fundamentos del modelo de gestión del sistema educativo configura el tercer engranaje a partir del cual, según la lógica del gobierno, se abrirán las condiciones para una coordinación estatal tejida desde los intereses colectivos. Tal cambio se define por la institucionalización de un concepto de gestión basado, sustancialmente, tanto en lo que en este trabajo se ha definido como lógica sistémica como en un modelo de trabajo docente “por resultados”.

En efecto, el establecimiento de una racionalidad de sistema en la política educativa, es decir, la sincronización de tal política con el conjunto de políticas públicas propuestas por el oficialismo se reafirma, en el proyecto de la RC, como una de las condiciones técnicas que posibilitarían un oficio estatal perfilado hacia los intereses generales. Bajo la lógica del proyecto correísta, tal oficio precisa, como recurso estructural, la sobreposición de una racionalidad sistémica de Estado sobre el conjunto de campos que compone cada política pública, en este caso, la educativa. Es decir, la construcción de un régimen de gestión atravesado por un principio de lo público, en esta perspectiva, no germina a partir

⁹⁸ Aunque es preciso señalar que, pese a este régimen de incrementos, no se ha alcanzado a cubrir el umbral mínimo de inversión en educación (respecto al PIB) que fue determinado mediante referéndum popular en el 2005, y que se corroboró mediante mandato constitucional (Constitución de la República, transitoria n. 18, 2008) (en la Constitución como en tal referéndum se aprobó que el gasto en educación no debía ser menor al 6% del PIB –bajo incrementos progresivos-. En el año 2012 el presupuesto de educación fue del 4.3% del PIB) (Dávalos, 2013).

del arreglo particular que el Estado pueda fraguar con los actores críticos del microsistema que compone cada política pública (y que se han reificado, según el gobierno, en un prontuario de legislaciones autónomas o paralelas o en los denominados “régimenes institucionales de excepción” -Ramírez, 2013-), sino que deviene de la institucionalización de una racionalidad capaz de vertebrar las distintas políticas públicas.

Es desde esta plataforma que el proyecto de reformas del régimen estableció la homologación de la política salarial docente a la política salarial dispuesta por la autoridad estatal para el conjunto de servidores públicos.

El segundo recurso técnico, en esta secuencia de cambio del modelo de gestión, que posibilitaría, de acuerdo a la normatividad del oficialismo, a la grilla estatal, y en particular al sistema educativo, actuar y administrar en el horizonte de los intereses públicos, toma cuerpo en el denominado proceso de gestión por resultados, en tanto mecanismo de organización y categorización del trabajo de los profesores.

En la perspectiva del gobierno, el principio de gestión por resultados supone un recurso técnico que al sobreponerse, en tanto política pública, a otros sentidos y modos bajo los cuales, según el régimen, se ha manejado los procesos de permanencia y movilidad laboral en el sistema educativo (clientelismo, discrecionalidad para organizar los ascensos docentes, espíritu de “cuerpo sindical”), se sienta una de las bisagras de conexión de la administración del sistema educativo con los intereses públicos o generales. O dicho de otro modo, y siempre en la lógica del régimen, al institucionalizarse la evaluación y categorización del trabajo individual de los docentes como uno de los principios para juzgar su permanencia y movilidad en el escalafón, se inscribiría una de las condiciones desde las que el Estado sería capaz de modular, de mejor manera, la política de trabajo para los docentes con los interés públicos del sistema educativo.

Ciertamente, de estos tres ejes descritos y a partir de los cuales, de acuerdo al proyecto gobiernista, como se ha dicho, sería posible abrir las condiciones para un proceso de restitución del principio de lo público en el campo educativo, el primero que se hubo descrito (el conjunto de medidas tendientes a garantizar la gratuidad de la educación y la

ampliación del acceso) no generó desfases o tensiones entre la propuesta de gobierno y la de la UNE: básicamente, las dos coincidían en la necesidad de que el Estado, operativamente, sea garante del pleno ascenso de la educación como un derecho, en condiciones de gratuidad y universalidad. En cambio, los dos otros ejes que se refirió atrás sí marcaron fuertes líneas de disputa como se analizó en el capítulo cuatro.

Y es que, en atención a los que se ha denominado como los recursos y principios técnicos que el Estado precisaría dotarse para coordinar una agencia de lo público en el campo de la educación, y respecto al modo como el gobierno ha forjado el proceso de rearticulación de la capacidad y poder del ministerio del ramo para dirigir y controlar la política en cuestión, se desagregan una serie de preguntas en función al sostenimiento político en el tiempo de tales medidas y respecto a sus reales capacidades democratizadoras.

La recomposición del poder del Ministerio de Educación para regir y planificar la política educativa, claramente, ha redireccionado lo que puede definirse como el “lugar” de “lo público” (Rabotnikof, 2008). Es decir, con los cambios impulsados por las líneas de la RC el punto o lugar de construcción de lo público cada vez más gravita sobre los círculos estatales, bajo una dinámica que tiende a distanciarse de un agenciamiento de lo político marcado por el encogimiento del Estado y la paralela secesión de las potestades sobre la gestión de las políticas públicas a agentes privados, organizaciones de la sociedad civil o los llamados sectores asociativos. Secesión que se intensificó, sobre todo, en el período de ajuste estructural (Rabotnikof, 2008), y que en el caso del Ecuador, y respecto al campo educativo, se transparentó, en los años 90, con la creación de las denominadas (y malogradas) unidades ejecutoras (una suerte de para ministerios).

Con la apuesta de ganar mayor autonomía estatal y de dotar al Estado de poder de planificación y rectoría, el plan de reingeniería institucional del oficialismo ha remozado las competencias de los ministerios, como el de educación, marcando un punto de inflexión respecto a las dinámicas que en los noventas intentaron destilar las competencias ministeriales hacia espacios, que sin ser privados, acusaban un fuerte peso e influencia de la

tecnocracia internacional (Arcos, 2008) o de grupos económicos que buscaban preñar al terreno estatal.

Bajo el mismo movimiento de recomposición del poder del Estado, y bajo el mismo imperativo de la autonomía decisional para la grilla estatal (pero esta vez buscando autonomía no ya respecto a la burocracia internacional o a los grupos de derecha que pretendían privatizar la educación, sino respecto al eje sindical), el gobierno ha desconfigurado los arreglos de filo corporativo, Estado/UNE, en pilares claves de la gestión; pero además (y es aquí donde se levantan algunas interrogantes de fondo), como se ha explicado en esta investigación, ha recortado la potencialidad del gremio y de los otros actores claves del sistema educativo (y de otras voces deliberantes del campo social) para incidir en el debate y construcción del proyecto educativo nacional.

En el caso de la UNE, la posición del proyecto de la RC parece haber sido impulsada, por lo analizado en este trabajo, no sólo bajo la apuesta de descomprimir la representación de carácter corporativo del gremio, sino, además, bajo la intención de constreñir la influencia e incidencia del sindicato en la definición de los puntos “duros” de la política educativa (como la de los otros actores del sistema educativo). La pregunta que se descuelga es, entonces, si la postura del gobierno revela sólo un recelo frente a los vicios en los que puede degenerar la representación sindical (y en los que, ciertamente, incurrió el gremio docente) o un recelo en sí de la representación y participación sindical como tal en los vértices estatales en tanto forma de participación política. O para ponerlo bajo gramática gramsciana ¿revela una suerte de descreimiento sobre las capacidades del sindicalismo de dessectorializar y descoporativizar sus demandas e intereses en función de los intereses generales (el salto de los intereses corporativos a los intereses generales)?

El estatuto político que ha dejado expreso las reformas del gobierno, por lo menos en este contexto de transición que atraviesa el campo educativo, tiende a sintonizar con una dinámica que sospecha de las posibilidades de la agencia sindical (y en general, de la participación popular), en tanto resorte de los intereses generales, y que, paralelamente, circunscribe los circuitos de producción de un sentido de lo público en los márgenes de la legitimidad que dota el apoyo en las urnas. El riesgo reside, entonces, en suponer que la

representación que los actores correístas han conseguido mediante un sustancioso voto popular y a través de una línea política que, en buena medida, ha sintonizado con demandas sociales ampliamente represadas, bastaría como “lugar político” de construcción y definición del “bien común”.

Además, la autonomía –relativa- decisional aunque recurso político condicional de todo agenciamiento gubernativo que apuesta por una construcción de lo público desde una racionalidad del “interés general” (Ramírez, 2013), por sí sola no parece ser suficiente para dotar de profundidad democrática (Ramírez, 2013) al proceso de reforma del sistema educativo y para dirimir el complejo proyecto de construcción de los “intereses generales” en tal sistema. Pensar la autonomía del Estado escindida o sobrepuesta radicalmente de las disputas e interlocuciones sociales y políticas por los sentidos de lo político y lo público, es decir, sobrepuesta de una trama de interlocución y participación social, corre el riesgo, primero, de cosificar al Estado, es decir, de esencializar al campo estatal como un territorio en el que o bien se “expresan” intereses generales o bien se “expresan” intereses particulares. Invisibilizando con ello, y subsecuentemente, las tensiones de género, clase, y etnia que atraviesan al Estado ecuatoriano, y trabando, desde esa base, la emergencia de un procesamiento de lo político que se despliegue al interior y no por fuera de esas tensiones.

Segundo, pensar la autonomía decisional del Estado, escindida de una plataforma popular y de base corre el riesgo de desarmar las correas entre la grilla estatal y la pluralidad de voces sociales, y de perfilar un estatuto bajo el cual el proyecto y visión política de la clase social que está en el poder (y los cuadros tecnocráticos que se parapetan en torno a ella) se auto asuma, mecánicamente, como el “reflejo” del interés general.

5. Gestión por resultados: trabajo docente y las ambigüedades del salto posneoliberal.

Como se acaba de señalar en el apartado precedente, el proyecto de la RC ha suscrito, en el marco de transformación del modelo de gestión del sistema educativo, una suerte de principios técnico/políticos que, en la perspectiva de tal proyecto, según lo explicado,

posibilitarían, en conformidad con otras acciones⁹⁹, abrir, en tal campo, las condiciones para un ejercicio gubernativo/estatal orientado por los intereses públicos o generales.

De entre estos principios, la organización y gestión del trabajo de los profesores en función a un *modelo por resultados*, en tanto nueva plataforma para el ejercicio laboral de los educadores, se define como uno de los ejes más sensibles y como uno de los cambios que, en la lectura de esta investigación, mayores interrogantes plantea. Interrogantes que se ciernen en torno a las posibilidades que tendría ese *sentido de lo público*, macerado en la lógica de “los resultados”, de conectarse con una noción de justicia social del trabajo y de trascender la impronta que ha asentado la racionalidad neoliberal en las relaciones de trabajo.

Esta nueva lógica de gestión del trabajo de los profesores, y que se perfila en el horizonte del llamado gobierno por resultados que impulsa el régimen para toda la administración pública, como se explicó en el capítulo cuatro, supone, en efecto, una transformación sustancial de los propios fundamentos del ejercicio laboral de los maestros, en tanto servidores públicos. Transformación que el proyecto del régimen la definió y promovió a partir de la institucionalización de dos lineamientos: el monitoreo, evaluación y medición sistemática y constante del trabajo individual y grupal de cada uno de los profesores del magisterio por parte del Estado; y la articulación, a partir de los procesos de evaluación, de un mecanismo de incentivos (remuneración variable) y de sanciones (despido de los profesores evaluados insatisfactoriamente por dos veces consecutivas) en tanto dinámica de categorización del trabajo.

Desde tales lineamientos, el plan de la RC rearticuló la forma de modular la movilidad laboral de los docentes (la continuidad y ascenso en el escalafón del magisterio)¹⁰⁰. El problema, en la mirada del régimen, como se hubo dicho, fue que los criterios bajo los cuales, en la práctica, se dirimía la continuidad de un profesor en el

⁹⁹ Descritas en la sección anterior (repotenciación del poder del Ministerio de Educación, ampliación de la inversión en el campo educativo, entre otras).

¹⁰⁰ Los otros dos conceptos que se contempla en la LOEI para determinar el ascenso de un profesor (y que la ley de educación de 1983 también los reconocía) son: los méritos académicos (formación) y la experiencia docente (años de servicio).

escalafón o bajo los que se determinaba un ascenso, no necesariamente redundaban en los intereses generales del sistema educativo. Es decir, la entronización de patrones valorativos anclados en sistemas de lealtad y de “compañerismo” (el espíritu de cuerpo de la UNE) o sólo (y exclusivamente) en patrones determinados por una ética de la antigüedad laboral, no posibilitaban al campo educativo definir la movilidad de los maestros en atención a los intereses de la educación pública como tal (patrones que, como se analizó en el capítulo anterior, efectivamente, marcaban el ritmo de tales procesos).

Además, y en lo que en la perspectiva de la visión del gobierno aparecía como una secuela de lo anterior, en la plataforma laboral de los maestros públicos cada vez más se habría apertrechado un sentido del servicio marcado por la inoperancia, la ineficiencia y por el escaso compromiso de los profesores por renovar los márgenes de calidad. De ahí que, y como recursos para sortear las taras que advertían los actores gobiernistas, se institucionalizó los dos principios antes señalados: la evaluación sistemática del trabajo de los profesores¹⁰¹ y el mecanismo de incentivos y sanciones.

El principio y concepto de la evaluación (para el sistema educativo y los educadores en particular), tal como señala el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015 (2007), fue definido ya por los actores nucleares de tal sistema, como uno de los pivotes de base para el proceso de transformación de la enseñanza fiscal. En consonancia con aquello el plan de cambios de la RC ratificó la (evidente) necesidad de operativizar tal precepto.

Sin embargo, las tensiones con la UNE no brotaron alrededor de la necesidad de la evaluación como tal (el gremio no se opuso a la idea de evaluación), que, por lo demás, se develaba como una medida urgente para el sistema de enseñanza público (aunque es necesario recordar que la cúpula del gremio en los períodos precedentes no mostró interés de emprender o presionar al Estado para institucionalizar procesos de evaluación permanentes para el sistema educativo), sino que los problemas emanaron del modo bajo el cual el gobierno pretendía instrumentalizar los procesos de evaluación y respecto al sentido que estos tomaban para el correísmo.

¹⁰¹ Evaluación que, como se explicó en el tercer capítulo, forma parte de la evaluación de todo el sistema educativo (Sistema SER).

Para el gobierno la primera evaluación propuesta debía servir para sentar un primer condicionamiento a los profesores que obtuviesen una calificación deficiente (y un incentivo –económico- a los mejor evaluados-). Condicionamiento que tomaría la figura de sanción (despido sin derecho a liquidación) en el caso de que aquellos, en el lapso de un año (tiempo después del cual se los volvería a evaluar) sostengan, nuevamente, una calificación con porcentaje bajo. La presión de la UNE, según lo que se explicó, conseguiría moderar la propuesta original del gobierno, permitiendo que los docentes separados del magisterio puedan ser indemnizados o acogerse a la jubilación (en el caso de contar con los años pertinentes).

La postura inicial del gobierno respecto a la mecánica y condiciones de la evaluación, empero, transparenta ciertas ambigüedades y desfases. El régimen, y el discurso oficialista, hubieron reconocido constantemente que los problemas y la débil calidad del sistema educativo respondían, fundamentalmente, a la escasa inversión del Estado en el campo de la educación fiscal, sobre todo, a partir de la década de los noventa. Dinámica que terminaría incidiendo, en distintos grados de intensidad, en la condición y calidad de estudiantes y maestros. Sin embargo, tal reconocimiento no fue consistente con el sentido que tomó el proceso de evaluación que el gobierno determinó para los docentes, en la medida en que para el discurso gobiernista cada vez más el problema de la calidad docente parecía ser un problema circunscrito a la *escasa voluntad de superación de los profesores*.

Pese a que el discurso del régimen, en su plataforma analítica, advirtió que las falencias que acusaba el sistema público de educación respondían, fundamentalmente, a una crisis estructural de la relación Estado/educación; en la praxis, y en el caso puntual de los procesos evaluativos, el gobierno tomó medidas más “prácticas” y que le permitían solventar los vacíos en profesionalización y actualización de los docentes, de manera más rápida y menos *costosa*. Así, ante la disyuntiva de profesionalizar y capacitar, en un proceso ampliado y sistemático y más allá de ese “período de gracia” que concedía el régimen (un año) a los profesores calificados como deficientes (que suponían el 2, 76 del

total de evaluados hasta fines de 2009¹⁰², Tokuhama, 2009) o destituirlos, el régimen optó por la segunda opción.

Medida que, y bajo el particular tono que adoptó la discursividad oficialista, corría el riesgo de invisibilizar las desigualdades estructurales bajo las que se ha tejido la profesionalización y vida laboral de los maestros públicos en el Ecuador, sobre todo, desde la emergencia de los continuos recortes presupuestarios al sector educativo (como a otros campos de la política social), bajo el espectro de las medidas de ajuste recomendadas por los organismos internacionales. Recortes que definieron, como se señaló, dinámicas pobres de formación profesional y procesos nulos o escuetos de capacitación y actualización docente.

Disponer el proceso de evaluación a los maestros, desde el primer momento, como un parámetro para determinar su permanencia o destitución del magisterio, resultaba una medida radical que no se mostraba plenamente coherente con el contexto estructural que definió la condición de la educación pública y la condición de los maestros. Una vez intervenidos (medianamente) los desfases sistémicos hubiere tomado mayor sentido circunscribir la evaluación como uno de los elementos de juicio para dirimir la continuidad laboral de un docente. Pero así no lo entendió el proyecto de AP en su propuesta inicial.

Al no reconocerse en las acciones y en la dinámica decisional política las desigualdades y problemas que estructuralmente fueron generándose en el campo educativo público, lo que sólo termina trasluciendo, casi al tono de los tropos del universo empresarial y de las racionalidades neoliberales, son las “voluntades individuales”, la lógica “del esfuerzo individual” (*el profesor –individuo- que pese a las carencias ha logrado destacar por sobre el promedio gracias a su esfuerzo personal*¹⁰³), como parámetro o justa medida del mundo de lo social. Los problemas del sistema educativo pensados como una suma de fracasos individuales.

¹⁰² Hasta esa fecha se había evaluado a 2.570 profesores.

¹⁰³ La misma consideración es válida para los estudiantes.

Hasta el momento en el que se escribe este trabajo, los procesos de evaluación a los maestros no concluyen aún. En investigaciones posteriores será pertinente determinar bajo qué condiciones, temporalidades y rigor se ejecutaron los planes de capacitación, y profesionalización docente. Observación que posibilitará rehabilitar las inquietudes propuestas y determinar que giros o continuidades tuvo el planteamiento original del gobierno.

La otra gran interrogante que se abre refiere a la institucionalización del segundo componente que define el cambio del modelo de gestión del trabajo de los profesores (y que se replica para todo el servicio civil): el mecanismo de incentivos y sanciones en función del rendimiento y resultados que acuse cada docente. Plataforma que no es nueva, pues se incluyó en el paquete de reformas que propusieron los organismos internacionales (especialmente el BID) para el campo educativo, en el marco de los procesos de ajuste de tinte neoliberal (Altaba, Dolz, 2009).

Tal mecánica se transparenta, si seguimos el tono que le ha dotado el discurso gobiernista, no sólo como un estatuto ético a partir del cual el Estado reconoce el esfuerzo individual de cada profesor; sino que además busca posicionarse como un resorte capaz de activar y “aceitar” el ejercicio laboral de los educadores, en tanto burócratas. Ejercicio que en la perspectiva del gobierno hubo acusado vicios de ineficiencia, vagancia y poco compromiso con la calidad.

En efecto, tal mecánica decanta como un modo de rearticulación de la relación Estado/trabajador docente, a partir de una suerte de ética de la competencia (Altaba Dolz, 2009). Ética que se presume como una de las fuerzas impulsoras del desarrollo estatal/institucional: los profesores, mediados por el incentivo de conseguir una mejor remuneración que la de sus pares (remuneración variable), potenciarían sus capacidades y su esfuerzo, en tanto servidores públicos.

Al margen de las implicaciones que conlleva la inclusión de la lógica de los incentivos como motor del trabajo en el campo público, que ya en si constituye un debate largo, y que no corresponde a los perímetros de este trabajo (y al margen de lo complejo

que resulta dar por sentada una visión de corte conductista en el campo laboral), es necesario apuntar dos consideraciones, que rozan la trama analítica de esta investigación.

a) Primero, cabe preguntarse sobre las implicaciones del establecimiento de un modelo de incentivos y sanciones en un sistema, como el educativo, que, como se dijo, ha sido estructurado por profundas relaciones de desigualdad. Aplicar tal modelo en un contexto que ha estado marcado por la severa precarización del salario docente y por la casi nula inversión e intervención del Estado en materia de profesionalización, capacitación y actualización para los profesores, sin la paralela (larga y difícil) intervención en los desfases estructurales que atraviesan la condición laboral de cada maestro, resulta absolutamente riesgoso, en la medida en que podría marcarse una línea de reproducción de las desigualdades sistémicas.

El Ministerio de Educación, a través del programa “Sí Profe”, ha iniciado una secuencia de actualización y profesionalización docente, sin embargo, por lo complicado y extenso (en términos de tiempo) de tal labor, y por los moderados niveles presupuestarios que le ha otorgado el Ministerio de Educación a tal empresa, resulta aún, como señala Milton Luna (entrevista, 2012) una tarea pendiente. Las cifras que maneja la UNE (un promedio de 2 millones de dólares anuales de inversión, de parte del gobierno, en capacitación docente, hasta el 2012 – a razón de 10 dólares de inversión anual por cada docente), no resultan del todo inconsistentes con los montos de inversión que ha transparentado el régimen (es notorio la ausencia de información puntual a ese respecto); así, el presupuesto devengado en 2011 fue de alrededor de 3 millones de dólares (Ministerio de Finanzas, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, UNICEF, 2011) en el programa Sí Profe.

De otro lado, el anuncio de la creación de la llamada Universidad Nacional de la Educación, por parte del gobierno, es ponderada como una medida que marcaría un cambio en la configuración de la formación de los profesores; pero aún habrá que esperar que condiciones, potencialidad y sentido democratizador adquiere el proyecto.

No sólo que la trasposición de una racionalidad vinculada al mundo empresarial (el modelo de incentivos y sanciones) a la institucionalidad del Estado de por si resulta un salto que abre un prontuario consistente de preguntas respecto al real carácter emancipador (Marx,1972) de las políticas laborales que ha trazado el régimen luego de marcar un primer hito (de corte progresista) con la eliminación de la tercerización laboral y la eliminación de los modelos flexibles de contratación¹⁰⁴; sino que, ya la propia entronización de tal modelo despierta interrogantes referidas a la forma en que el gobierno evitará que aquel (tal modelo) tienda a reproducir las desigualdades del mundo social y del mundo de la educación pública.

De no mediar en la política laboral de la RC un real reconocimiento e intervención en los desfases y desigualdades estructurales que marca la condición de los trabajadores, y en este caso, de los docentes, primero, la condición profesional y laboral de un docente puede terminar desinflada como un problema de “empeños y voluntades personales”, de “espíritus de superación”, más que como la emergencia de una crisis estructural del sistema educativo (y del sistema social en general). Pero además, y segundo, de no mediar tal intervención, el propio sentido de lo público, que, según la lógica del gobierno, acarrearía tal modelo, se mostraría incapaz de sintonizar con una noción de justicia social del trabajo y de incidir, en beneficio del trabajador, en las tensiones de la triada Estado/capital/trabajo.

b) En segundo término, al enarbolarse la plataforma de los incentivos y sanciones, de modo paralelo, se puede abrir las puertas, en cuanto tendencia, a una forma de relación laboral en la que la noción de clase y sindicato se ven debilitadas. Bajo la mecánica de los estímulos (remuneración variable) y sanciones individuales tiende a fraguarse un dinámica en la que el trato del Estado (como patrono) no es tanto ya con los profesores en general, en tanto clase trabajadora, sino con el individuo/profesor. Trabándose, con ello, y también de este lado, la posibilidad de los trabajadores, en tanto clase, de equilibrar, en el horizonte de las demandas de los trabajadores en su conjunto, la interrelación Estado/capital/trabajo.

¹⁰⁴ Es importante recordar que alrededor de 40 mil maestros hasta el actual momento trabajan en el sistema de educación pública bajo el modelo de contrato; modelo bajo el cual el sueldo de un docente ronda los 300 dólares mensuales. Es decir, en el sistema educativo, no se puede hablar de una completa eliminación de los modelos flexibles de contratación (Dávalos, 2013).

Desde el momento en que el docente (y el trabajador público, en general), al encontrar un mecanismo (la remuneración variable) a través del cual, y por la mediación de su condición individual, puede alcanzar un mejor sueldo, los hilos y costuras que sostienen la cohesión social de los trabajadores, y del sindicato en particular, como campo social de articulación del vínculo Estado/trabajo, se ven fisuradas (aunque no aniquiladas). Pero además, en torno a ese línea, el problema del trabajo antes que una relación de clase termina legitimado como una relación esfuerzo/individuo.

El gobierno de la RC, ciertamente, ha marcado importantes puntos de inflexión, en el contexto de cambios impulsados en el campo educativo, respecto a las políticas que se sostuvieron bajo las líneas neoliberales. La recomposición operativa de la capacidad y poder del Ministerio de Educación como rector de la política pública, en una dinámica de redefinición del “lugar” de construcción de lo público, fue un primer indicio, en la medida en que desde la reconfiguración del poder estatal se abre paso un línea política capaz de sobreponerse a las lógicas que encontraron en la supuesta inoperancia endógena del Estado el recurso para legitimar la sobreposición de los aros del mercado sobre los aros estatales, y para perfilar secuencias de privatización en beneficio de los grandes grupos económicos (secuencias que, en el caso de la educación, apuntaban, en el período neoliberal, hacia la privatización de los servicios educativos, acusando, precisamente, al Estado de inoperante). También toman cuenta las acciones destinadas a garantizar la gratuidad completa de la educación pública y la ampliación del acceso, y en general, la voluntad del régimen de destilar mayores recursos económicos al presupuesto de la educación fiscal. Medidas, todas ellas, que marcan un giro importante respecto al ciclo neoliberal.

Empero, como se acaba de discutir, con la asunción de las particularidades que tomó la reforma del modelo de gestión del trabajo docente, y la reforma, en general, de las políticas de trabajo para todos los servidores públicos, y, además, considerando la débil plataforma de participación ciudadana/popular que ha quedado expresa en el sistema educativo y considerando la tendencia del régimen a comprimir la agencia sindical (de los trabajadores en general) en tanto campo social deliberativo, se define un estatuto político

que hilvana las ambigüedades y retrocesos del salto posneoliberal que ha ofrecido el régimen en el sector educativo y en todo el espectro de las políticas sociales.

Es el rostro ambiguo con el que retorna Ulises.

BIBLIOGRAFÍA

- Altaba Dolz, Eugenia (2009). “La nueva gestión pública y la gestión por competencias”. Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili.
- Arcos, Carlos (2008). “Política pública y reforma educativa en el Ecuador”. En *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*, Carlos Arcos y Betty Espinosa (coordinadores): 29-66. Quito: FLACSO.
- Arcos, Carlos y Betty Espinoza (coordinadores) (2008). *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: FLACSO.
- Audelo, Jorge (2005). “Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual”. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/5.pdf>, visitado el 09/09/2012.
- Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa (2004). “Introducción: Para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa (Coordinador): 35-74. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Boaventura de Sousa (Coord.) (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- Bustamante, Fernando (2005). “En los arrabales del Estado de naturaleza”. Revista Ecuador Debate No. 64, CAAP; págs. 7-20.
- Castoriadis, Cornelius (1986). “El campo de lo social histórico”. Hemeroteca virtual ANUIES, Estudios: Filosofía, Historia, Letras. Disponible en www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES, visitado el 03/07/2007.

- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS, IHH-S.
- Dahl, Robert (1991). *La Democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dávalos, Pablo (2013). “*No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro: Las falacias del discurso extractivista*”.
- Delgado, Francisco (2012). “CSE propone analizar reglamento de la LOEI”, disponible en <http://contratosocialeduccion.blogspot.com/2012/08/cse-propone-analizar-reglamento-de-la.html>, visitado el 04, 10, 2012.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (compiladores). *El resurgimiento global de la democracia*. México: UNAM.
- Gramsci, Antonio (1999). *Cuadernos de la Cárcel. Vol. 5*. Edición del Instituto Gramsci. México: ERA/UAP.
- Habermas, Jürgen (1995). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Huntington, Samuel. “La tercera ola de la democracia”. En *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond y Marc F. Plattner (compiladores): 3-23. México: UNAM.
- Isunza, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores). México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

- Isunza, Vera y Alberto Olvera (coordinadores) (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Lanzaro, Jorge (1998). *El fin del siglo del corporativismo*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- LAPOP, Latin American Public Opinion Project (2006). “Auditoria de la democracia: Ecuador, 2006”. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2006/ecuador1-es.pdf>, visitado el 03/03/2012.
- Lembruch, Gerhard (1982). “Introduction: Neo-Corporatism in comparative perspective”. En *Patterns of Corporatist Policy – Making*, Gerhard Lembruch y Philippe Schmitter. Londres: Sage.
- Lembruch, Gerhard (1977), “Liberal Corporatism and Party government”, *Comparative Political Studies*, vol. 10.
- Lembruch, Gerhard y Philippe Schmitter (1982). *Patterns of Corporatist Policy – Making*. Londres: Sage.
- Lembruch, Gerhard y Philippe Schmitter (coordinadores.) (1992). *Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado*. Alianza Editorial.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mann, Michael (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* No. 5, UAM-AEDRI.
- Marx, Karl (1972). *La cuestión judía*. Bogotá: Editor.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (1978). “Manifiesto del Partido Comunista”. En *Obras Volumen 9*. Barcelona: Grijalvo.

- Mc Adam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Ortega, Juan Manuel (1997). “Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo”. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 59, No. 4: 31-45.
- O’ Donnell, Guillermo (1998). “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado”. En *El fin del siglo del corporativismo*, Jorge Lanzaro (comp.): 121-168. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Ospina, Pablo (2010). “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana”. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1263401619.Corporativismopdf>, visitado el 07/06/2012.
- Ossenbach, Gabriela (1996). “La secularización del sistema educativo y de la práctica pedagógica: Laicismo y Nacionalismo”. *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia* No. 8: 33-54.
- Ossenbach, Gabriela (1999). “La educación en el Ecuador en el período 1944-1983”. Disponible en http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=596&Itemid=293, visitado el 15/08/2012.
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung/ ILDIS.
- Palamidessi, Mariano y Martín Legarralde (2006). *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Diálogo Regional de política/Red Educación.
- Parés, Marc (ed.) (2009). *En Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

- Rabotnikof, Nora (2008). “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”. *Revista Íconos* No. 33: 37-48.
- Ramírez, Franklin (2013). “Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, 2013. *Debates y Combates*, No. 4, noviembre-diciembre: 44-67.
- Ramírez, Franklin (2010). “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Temas y Debates* No. 20: 175-194.
- Ramírez, Franklin (2011). “Participación, desconfianza política y transformación estatal”. En *Estado del País Informe cero: Ecuador 1950-2010*. Quito: Estado del País.
- Rodon i Casarramona, Toni (2009). “La Gestión: la Taumaturgia contemporánea”. *A Parte Rei Revista de Filosofía* No. 63, <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/rondon63.pdf>, visitada en 08/10/2012.
- Rosanvallón, Pierre (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comp.) (1998). *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Schmitter, Philippe (1992). “Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental”. En *Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado*, Lembruch y Schmitter (coordinadores): 77. Alianza Editorial.
- Schmitter, Philippe (1998). “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En *El fin del siglo del corporativismo*, Jorge Lanzaro (comp.): 69-119. Venezuela: Nueva Sociedad.

- Schumpeter, Joseph (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio.
- Scott, James (1976). *The Moral Economy of the Peasant*. Yale University Press.
- Solé, Carlota (1984). “El debate Corporativismo-Neocorporativismo”. *Reis* No. 26: 9-27,
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/40183038?uid=3737912&uid=2&uid=4&sid=21101876413847> (visitada el 23/08/2012).
- Terán, Rosemarie y Guadalupe Soasti (2006). “La educación laica y el proyecto educativo velasquista en el Ecuador”. *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia* 23, I semestre 2006: 39-55.
- Terán, Rosmarie. Tesis doctoral en curso de elaboración.
- Theda Skocpol (1995). “El Estado regresa a primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”. Disponible en <http://i3xp6.w.incapsula.net/modulo/upload/Skocpol.pdf>, visitado el 15/08/2012.
- Thompson, Eduard P. (1994). *Historia social y antropología*. México: Instituto Mora.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: The University of Michigan Random House.
- Tokuhama Espinoza, Tracey (2009). *El Estado de la Educación en Ecuador en 2009*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Tsebelis, George (1998). “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”. En *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comp.): 289-339. Buenos Aires: Editorial EUDEBA

- Unda, Mario (2011). “Reconocimiento y negación. La relación entre el gobierno y los movimientos sociales”. *R, revista para un debate político socialista* No. 8: 53-66.
- Unión Nacional de Educadores (UNE) (s/f). “UNE 68 años de lucha. La verdadera historia de los maestros”. Disponible en <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-13-55>, visitado el 15/03/2012.
- Viejo, Raimundo, Marc Martí Costa, Marc Parés, Paulo Resende y Ricard Vilaregut (2009). “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico normativos y modelos de democracia”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés (ed.), Barcelona: Ariel.
- Weber, Max (2007). *Sociología del poder Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.

Documentos:

- Acuerdo 0025 (Creación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas), Ministerio de Educación de la República de Ecuador, enero de 2009.
- Comunicado del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE) (2011). “MPD exige al gobierno respetar derechos de docentes contratados”, 18 de enero. Disponible en <http://www.pceml.info/wp-content/uploads/2011/01/En-Marcha-1519.pdf>, visitado el 03/02/2012
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Decreto Presidencial 555, Proyecto Gobierno por Resultados, Presidencia de la República de Ecuador, 2010.
- Decreto Ejecutivo 708, Reformas al “Reglamento a la Ley de Carrera docente y Escalafón del magisterio”. Presidencia de la República del Ecuador, 2007.

- Decreto Ejecutivo 709, Presidencia de la República del Ecuador, 2007.
- Decreto Ejecutivo 710, Presidencia de la República del Ecuador, 2007.
- Decreto Ejecutivo 711, Presidencia de la República del Ecuador, 2007.
- Decreto Ejecutivo 1406, Gobierno Nacional del Ecuador, 2008.
- Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (LCDEMN), 1990.
- Ley Reformativa a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2009.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.
- Ley de Educación del Ecuador, 1983.
- Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación General. Unión Nacional de Educadores, 28 de diciembre de 2009.
- Observaciones Principales al Proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural II Debate. Unión Nacional de Educadores, 23 de septiembre de 2010.
- Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados, Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2011.
- Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo, Ministerio de Educación del Ecuador. Disponible en www.educacion.gob.ec, visitado el 17/06/2012.
- Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015, Año 2 de su ejecución (2007). Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación del Ecuador, Quito.

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador –SENPLADES-, 2007, Quito.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intecultural. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador –SENPLADES-, 2009, Quito.
- Proyecto de Ley de Educación remitido por el ejecutivo en nombre del Vicepresidente Constitucional de la República, Lcdo. Lenin Moreno, 2009.
- Proyecto de Ley Orgánica de Educación General Intercultural, Unión Nacional de Educadores, septiembre de 2009.
- Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, Unión Nacional de Educadores, 2012.
- Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir / Memoria Bial 2007-2009. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador –SENPLADES-, 2009, Quito.
- Reforma Democrática del Estado/ Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador –SENPLADES-, 2009, Quito.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012.
- Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, 1991.
- 100 Logros de la Revolución Ciudadana, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador –SENPLADES – 2011, Quito.

Diarios/Revistas:

- Diario Hoy (2007). “La alianza Gobierno/MPD se agrieta”, Sección Actualidad, 08/Noviembre.
- Diario Hoy (2007) (titular no registrado), 11/Noviembre.
- Diario El Comercio (2009). “Educación descarta rebajas a sueldos”, Sección Política, pág. 4, 03/octubre.
- Diario El Comercio (2009). “La UNE levantó la huelga luego de 12 días”, Sección Política, pág. 3, 08/octubre.
- Diario El Universo (2009). “Movilización de indígenas con más apoyo que la UNE”, 09/octubre.
- Revista Vistazo (2009). “UNE rechaza creación de nuevo gremio de profesores”, 15/Diciembre. Disponible en <http://www.vistazo.com/webpages/pais/imprimir.php?id=5004>, visitado el 23/04//2012.

ENTREVISTAS:

- César Rodríguez, ex Asambleísta por Alianza País (presidente de la comisión legislativa que trató la LOEI), junio 2012.
- Jorge Escala, ex Asambleísta por el MPD y ex presidente de la UNE, junio 2012.
- Jorge Piedra, Presidente de la UNE Pichincha, junio 2012.
- Magaly Robalino, UNESCO, julio 2012.
- Mariana Pallasco, Presidenta Nacional de la UNE, junio 2012.
- Miguel García, Presidente de la Federación de Servidores Públicos, julio 2012.

- Milton Luna, Contrato Social por la Educación, mayo 2012.
- Rosmarie Terán, docente UASB, julio 2012.

ANEXOS

ANEXO UNO

**PLANILLA N. 1 DE SEGUIMIENTO MEDIÁTICO DEL CONFLICTO
UNE/GOBIERNO CENTRAL**

FUENTE: DIARIO EL COMERCIO

PERÍODO: Desde 02/05/2009 a 08/10/2009

ELABORACIÓN: AUTOR

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	19	02/05/2009	4 millones se invertirá en la capacitación durante el 2009	Jorge Piedra, presidente UNE Pichincha, en relación a los cursos de ascenso para el magisterio dice: “La UNE desde hace 25 años, realiza cursos para el ascenso del magisterio en convenio con el Ministerio de Educación. Pero este año ya no se ha renovado el mismo”.
El Comercio	Política	4	09/04/2009	El MPD no dejará de respaldar a Correa	En contexto de elecciones para legisladores, Luis Villacís, actual director MPD, señala que mantendrán apoyo crítico a Correa.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	20	15/04/2009	El profesor será evaluado el 6 de junio	Francisco Rojas, presidente de la UNE, sostiene que tal evaluación va en contra del derecho a la estabilidad laboral. La evaluación empieza el 6 de junio de 2009. Se evaluará el 25% del Magisterio Nacional.
El Comercio	Sociedad	19	21/04/2009	El maestro se pone a prueba	Según Verónica Benavidez, directora de planeamiento del Ministerio de Educación: “Hasta antes de las elecciones la UNE no presionará con paros para no restarle votos a los del MPD”.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	22	08/05/2009	La UNE incita a los maestros a negarse a los exámenes	Los profesores que alcancen un promedio sobresaliente (90%) en las evaluaciones SER, recibirán un bono de 1200 dólares anuales, durante 4 años. Si alcanzan entre 80 y 89, será de 900 dólares. Quienes no lleguen al 60% (insuficiente) deberán prepararse durante un año más, de modo gratuito. Si el próximo año nuevamente son evaluados con un rango de insuficiencia serán despedidos por incompetencia.
El Comercio	Información General	12	11/05/2009	La UNE se reúne para Asambleas	Francisco Rojas, vicepresidente nacional de la UNE, indicó que en el XVII Congreso de la UNE, se planteó analizar el tema de la evaluación. Se oponen a la posibilidad de que un docente abandone el magisterio si obtiene un rango insuficiente. William Pazmiño, presidente de la UNE en Guayas: "vamos a reafirmar la rebeldía sino acceden a brindarnos una capacitación previa". El Ministro Vallejo asegura que los maestros que no acudan a clases (por la Asamblea) serán objeto de un descuento salarial.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
EL Comercio	Sociedad	20	12/05/2009	La pugna Vallejo -UNE sale a las calles	<p>La UNE, a la cabeza de Mery Zamora, salieron a las calles. Zamora señaló la necesidad de una reforma integral a todo el sistema educativo. Jorge Escala, asambleísta del MPD, afirmó que hay que realizar la capacitación masiva, permanente y obligatoria, financiada por el Estado, previa a la evaluación.</p> <p>William Pazmiño, de la UNE Guayas, sostiene que el Ministro de Educación también debe ser evaluado.</p> <p>En la UNE de Cuenca se reclama, también, evaluación de carácter integral (autoridades del ministerio, maestros, estudiantes y padres de familia).</p>
El Comercio	Actualidad	2	13/05/2009	Las pruebas a los alumnos con tropiezos	<p>38 profesores del Colegio Experimental Simón Bolívar, impidieron, por un momento, la aplicación de las pruebas a dos cursos del tercer de bachillerato.</p> <p>Profesores del Colegio Mejía señalan que no se oponen a la evaluación, sino al modo de realizarla (principalmente a la inexistencia de un curso previo de capacitación).</p>

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	19	20/05/2009	Colegios tradicionales con malas notas	<p>Colegios como el Central Técnico (puesto 278 en la evaluación) con malas notas. Afirman, los representantes de estos colegios, que las pruebas no deberían ser iguales para todos los colegios.</p> <p>Correa anunció los puntajes y sostuvo que los puntajes más bajos pertenecían a los estudiantes más bulliciosos y revoltosos. “Primero debería haber una revolución académica”, sostuvo el Presidente, refiriéndose a tales alumnos.</p>
El Comercio	Sociedad	20	20/05/2009	La UNE no cede en las evaluaciones	<p>La dirigencia nacional de la UNE afirma que la evaluación debe hacerla una comisión pública, y que ésta aún no está conformada. Convoca a plantones para el 25 de mayo. La justificación es que el artículo 346 de la Constitución plantea que una comisión pública, con autonomía, realice la evaluación integral de la educación.</p> <p>Mery Zamora señala: “esa comisión no esta constituida, por tanto la medida es inconstitucional”.</p>

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio		26			Entrevista a Verónica Benavides, subsecretaria de Planeación del Ministerio.
El Comercio	Sociedad	20	25/05/2009	1823 profesores serán evaluados en Guayas	Los maestros de los cantones del Guayas serán los primeros en ser evaluados. El trabajo empieza hoy con 335 docentes que rendirán las pruebas en 119 planteles.
El Comercio	Sociedad	19	26/05/2009	Una evaluación docente irregular	UNE asegura que hubo un 90% de ausentismo en Daule, para los efectos de evaluación.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Actualidad	2	27/05/2009	La evaluación no convence a todos	“En total, 1594 profesores del Magisterio fiscal de Guayas, Manabí, Los Ríos, Santa Elena, Santo Domingo, El Oro y Esmeraldas, debían participar de la primera fase del sistema de evaluación y rendición social de cuentas. Pero solo acudieron 387 docentes. El 75,72% de los convocados no acudió a la evaluación interna”
El Comercio	Actualidad	2	27/05/2009	Correa anuncia castigos	Correa califico de corrupta y mediocre a la dirigencia de la UNE, por impedir evaluación. También anuncia que se destituirá a los maestros que por segunda ocasión no acudan a las pruebas (decreto Ejecutivo 1740).

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Política	3	28/05/2009	El MPD acorralado por el Gobierno	Jorge Escala, pide al primer mandatario no imponer su criterio. Para el diario El Comercio la posición del MPD es tibia, pues no les resulta muy conveniente alejarse del régimen. El gobierno en cambio sabe que puede pactar con otros asambleístas afines para formar mayorías.
El Comercio	Política	5	30/05/2009	Las reformas a la ley del magisterio ya se debaten	El proyecto busca recuperar la rectoría del Ministerio sobre el sistema educativo.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	19	02/06/2009	El 51% de los docentes rindió las pruebas (en la Costa)	La UNE anuncia marchas para el 5 de junio y otra para el 24 de junio. (hay 114.000 profesores afiliados a la UNE de 173.444 maestros públicos)
El Comercio	Sociedad		19/06/2009		Entrevista a Mónica Franco, subsecretaria de educación, sobre las pruebas SER.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Actualidad	2	06/06/2009	UNE respondió a Correa en las calles	Mery Zamora, presidenta de la UNE: “Buscamos un sistema integral de evaluación en el que participen todos los actores del proceso educativo: la comunidad, los maestros y los padres de familia. Además una evaluación con capacitación”.
El Comercio	Sociedad	19	10/06/2009	El 88% de los maestros fueron evaluados en el Guayas	De los que se presentaron en la primera fase en Guayas, el 88% se presentó a la segunda fase de la evaluación.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	20	17/06/2009	6.314 maestros quieren jubilarse este año: jubilación voluntaria	<p>El gobierno planteó un incentivo de jubilación, con un tope de 20 mil dólares, a quienes tengan 80 años y 40 años de servicio.</p> <p>Sin embargo, la Constitución dispone una jubilación más alta. Pero con el Decreto 1127 se estipuló que la jubilación voluntaria decrezca año a año (dado que la pensión jubilar será más alta).</p> <p>Juan José Casteló, director del fondo de cesantía de la UNE, sostuvo que los maestros apelan a la jubilación porque, además, están resentidos por el trato recibido por el régimen de Correa.</p>
El Comercio	Actualidad	2	25/06/2009	La UNE protesta otra vez en Guayaquil	<p>40.000 maestros marcharon en Guayaquil. Afirman no protestar contra evaluación sino por la forma en que se hará.</p> <p>Jorge Escala, asambleísta por el MPD, precisa que se pretende reemplazar a los profesores con otros profesionales que no se han preparado para enseñar.</p>

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Política	4	15/07/2009	La ley docente paso con 40 votos	<p>40 legisladores aprobaron la normativa y 20 votaron en contra del documento, que tuvo cambios respecto al original enviado por el Ejecutivo. En aquel se planteaba que los docentes que paralicen sus actividades podían ser destituidos de manera inmediata. Sin embargo, se aprobó que la destitución opere mediante un análisis de los hechos. En otro tema, los dirigentes de la UNE mantendrán las comisiones de servicio pero sin sueldo.</p> <p>Los cargos de la jefatura de los departamentos de educación a escala nacional serán dependientes del Ministerio de Educación. Para Jorge Escala con esta disposición se pretende designar los cargos “a dedo”.</p> <p>También se establece, con tal ley, que los directores de los establecimientos podrán ser removidos de sus cargos por la autoridad educativa nacional.</p>
El Comercio	Sociedad	20	16/07/2009	El 72% de los maestros obtuvo buena nota	Resultados de la evaluación en la Costa.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	20	22/07/2009	Todos le tememos a la evaluación. Entrevista a Raúl Vallejo	Vallejo: “es necesario descorporativizar a la educación, despolitizarla (...) Con las reformas desaparecen prebendas como las comisiones de servicios”.
El Comercio	Política	1	07/09/2009	2.557 maestros empiezan hoy su trabajo	2.557 maestros a contrato empiezan su trabajo en Pichincha (contrato por 10 meses renovables cada 3 meses). El año pasado 34.000 maestros participaron en los concursos de oposición y meritos. Se disputan 11.380 partidas y 5.732 han ganado los concursos.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	20	14/09/2009	Los maestros no están seguros de sumarse a la suspensión de clases	“El Consejo Nacional de la UNE, que agrupa a los presidentes provinciales, resolvió convocar a un paro indefinido de clases a partir de hoy. El gremio pide la derogatoria de las reformas a la Ley de Carrera y Escalafón Docente, que retira comisión de servicios con sueldos a dirigentes de la UNE. También se oponen a la vigencia de la circular 082 del 19 de agosto, que dispone que no se realicen descuentos a los maestros vía rol de pago a favor de la UNE. Además intentan evitar la salida del magisterio de docentes que no asistieron a la evaluación de la Costa”.
El Comercio	Información General	12	15/09/2009	La UNE retoma la maniobra del paro para presionar al régimen	Mery Zamora convocó luego de 6 años a un paro indefinido. Pazmiño, presidente de la UNE de Guayas, reclama derogatoria a la ley reformativa de la Ley de Carrera y Escalafón Docente. También se pronunció en contra de que el Ministerio de Educación deje de ser agente de retención del aporte sindical la UNE.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	20	16/09/2009	El paro tuvo poco eco entre los maestros	El Ministerio de Educación amenaza con descuento de sueldos y apertura de sumarios administrativos a quienes plieguen al paro.
El Comercio	Sociedad	20	18/09/2009	6 funcionarios de colegios despedidos	“Marcha de la UNE llegó a Carondelet. Se evidenció el poyó de la FESE y FEUE”
El Comercio	Información General	12	19/09/2009	2 colegios alterados por sanciones	Mónica Franco del Ministerio de Educación: “los planteles no pueden ser confundidos con espacios políticos e ideológicos”.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	19	22/09/2009	En el escalafón docente pesan los años y los subsidios	<p>A los maestros les preocupa la Ley Orgánica de Servicio Público. Temen perder sus ingresos adicionales (bono del día del maestro, subsidio educacional de 1 USD, para hasta 3 hijos; bono de comisariato de 80 dólares; subsidio familiar de 1 USD para hasta 4 hijos; compensación pedagógica, “funcional”, entre otros).</p> <p>También les preocupa el modo en que operarán los ascensos (antes los certificados de los cursos de ascenso los entregaba la UNE, fundaciones y universidades; pero desde la vigencia de las reformas sólo se aceptarán cursos de 120 horas organizados por el Ministerio del ramo).</p> <p>Verónica Falconi, subsecretaria administrativa y financiera del Ministerio de Educación, sostiene que si se aprueba la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Educación un maestro empezará su carrera ganando 760 dólares.</p>

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	19	22/09/2009	Nuevas reglas para sistema educativo	<p>Lenin Moreno en nombre del Ejecutivo, envió a la Asamblea Nacional el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación.</p> <p>Ayer Raúl Vallejo presentó los cambios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se crea el Instituto Nacional de Evaluación - El nuevo escalafón tendrá 4 y no 10 categorías. - El ascenso estaría ligado a los resultados de evaluación, al programa de profesionales y los títulos. - Concurso para convertirse en directivo, que estaría dirigido, también, a quienes no sean docentes en el magisterio.
El Comercio	Política	1	26/09/2009	Zamora encendió la llama contra el gobierno.	<p>Cronología del conflicto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maestros ven con agrado la creación de 12 000 partidas, pero no aceptan la forma en que se adjudicó cargos. - Tampoco aceptaron la alternabilidad de cargos directivos. - Rechazan la evaluación docente - Se oponen a la Ley de Carrera y Escalafón Docente - También se critica a la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Educación. - Zamora dice: “esas dos leyes no dan importancia a la antigüedad en el servicio”.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Política	4	26/09/2009	Las leyes se aprobarán hasta febrero	Los proyectos de ley que forman parte de la disposición transitoria primera de la Constitución y otros de interés nacional, se aprobarán hasta el 14 de febrero de 2010 (deberán aprobarse hasta el 14 de octubre). Se incluye la ley de educación, de servicio público, etc. El anuncio se hace un día antes de movilizaciones indígenas.
El Comercio	Política	5	29/09/2009	Correa dijo que no pasa nada al referirse al paro indígena	Correa sostuvo que la UNE está perdiendo sus privilegios. "Por eso protestan"
El Comercio	Política	5	03/410/2009	Las cacerolas resuenan en 3 ciudades	En Quito, Guayaquil e Ibarra se produjeron marchas en apoyo a los maestros.

Diario	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Política	4	03/010/2009	Educación descarta rebajas a sueldos	Raúl Vallejo, Ministro de Educación, Richard Espinoza, Ministro de Relaciones Laborales, sostuvieron que no se rebajarán sueldos y que el pago se realizará sobre un rubro real. De su lado Francisco Rojas, presidente de la UNE, afirmó que le preocupa perder el subsidio de antigüedad que cubre el 40% del sueldo.
El Comercio	Información General	12	06/10//2009	Los padres piden finalizar el paro	Desde el 15 de septiembre la UNE objeta reformas a la ley de Educación y a la de servicios públicos.
El Comercio	Política	3	08/10//2009	La UNE levantó la huelga luego de 12 días	<p>Acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Archivo de sumarios administrativos para profesores que no se presentaron a las pruebas. - Creación de comisiones especiales para tratar Ley de Educación, escalafón del magisterio, jubilación y evaluación docente. <p>Mariana Pallasco, Presidenta de la UNE, señaló, tras el paro: “el bono por antigüedad no se toca”</p>

ANEXO DOS

**PLANILLA N. 2 DE SEGUIMIENTO MEDIÁTICO DEL
CONFLICTO UNE/GOBIERNO CENTRAL**

FUENTES: Diario El Hoy, Diario La Hora, Diario El Universo, Periódico Opinión,
Revista Vistazo, portal web Ecuador Inmediato.

PERÍODO: Desde 09/09/2007 a 07/07/2012

ELABORACIÓN: AUTOR

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Sociedad	-	09/09/2007	La Evaluación educativa tendrá cuatro componentes básicos	Desde julio se empezó con la creación del Sistema Nacional de Evaluación, que evaluará 4 áreas: 1) gestión escolar, relacionada con el desempeño administrativo y pedagógico. 2) el desempeño de los docentes 3) evaluación de los estudiantes en desempeño y 4) el monitoreo del currículo que se aplica.
Hoy	Actualidad	-	08/11/2007	-	Jorge Escala, Presidente de la UNE y Luis Villacís, asambleísta electo en el 2007 (MPD), dicen estar de acuerdo con el aumento de partidas que se da con los decretos ejecutivos (los de 2007). Pero no están de acuerdo con los mecanismos de selección y distribución. Acusan a Vallejo de dejarlos fuera del proceso de selección. Afirmar que se intenta nombrar “a dedo” (a los profesores), y no bajo el mecanismo de nombramiento. Jorge Escala sostuvo, además, que se pretende anular 8000 concursos de merecimientos ya ganados por aspirantes. Rafael Correa, sostiene, en cambio, que la intención del gobierno es despolitizar el gremio docente.
Ecuador Inmediato	-	-	11/11/2007	Gobierno/UNE. Fin de una luna de miel de once meses	Teresa Bolaños, presidenta encargada de la UNE, señala estar de acuerdo en la selección por merecimientos, pero no como pretende hacerlo el Ministro Vallejo (“repartir los puestos con criterio político”).
Portal Ecuador Inmediato/ Diario Hoy	-	-	11/11/2007	-	Correa, defiende Decreto Nº 708, argumentado que se “pretende eliminar la injerencia política y partidista en la educación y la influencia de la UNE”.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Portal Ecuador Inmediato			11/11/2007	Presidente Correa: No se puede permitir que un Sindicato domine la educación.	Correa dice que no permitirá que el MPD siga dominando la educación: Dijo que la UNE está politizada e ideologizada y que eso "no es bueno". Correa firmo 4 decretos, entre ellos, la apertura de 12 mil partidas docentes para profesores.
El Hoy	-	-	15/11/2007	Cervantes: "Raúl Vallejo cambiará decreto 708"	Ministro Vallejo señala que con el decreto 708 no se les quita recurso de apelación a los profesores.
El Hoy on line	-	-	Diciembre 2007	Entrevista a Raúl Vallejo	Preliminar: los decretos presidenciales crean doce mil nuevas partidas docentes y cambian el Reglamento de la Ley de Carrera Docente a fin de que una comisión de excelencia escoja a los nuevos maestros. Los decretos fijan, también, períodos de cuatro años para directores de escuelas y colegios. Otra potestad que conceden estos decretos al ministerio es desarrollar mecanismos de evaluación a los profesores. Vallejo afirma que debe haber pruebas para el ingreso, y para la promoción de docentes (además de evaluación). Dice además que debe haber Consejos de Administración en los que los padres tengan espacio para pedir cuentas y que se les presente los planes de trabajo (estratégico/ anuales).

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Hoy	-	-	12/01/2008	Docentes presentan carpetas de méritos	Cientos de profesores del régimen Costa entregaron sus carpetas dentro del proceso de selección de las doce mil carpetas. Esas carpetas serán entregadas a las comisiones de excelencia del Ministerio. Hasta el próximo 31 de Enero se espera que en el régimen Sierra, los aspirantes se inscriban para las primeras pruebas de oposición.
El Hoy	-	-	16/06/2008	Las pruebas "Ser Ecuador" empiezan hoy.	Desde esta fecha hasta el 20 de junio se realizan las pruebas "Ser Ecuador 2008". Esta jornada es para cumplir la sexta política del Plan Decenal de Educación (evaluación a estudiantes).
El Hoy	-	-	29/11/2008	UNE defiende sus conquistas laborales.	Un incremento de 15 dólares al salario básico y la derogatoria del decreto 1406, que elimina la jubilación patronal, son los temas por los que marcharon cientos de maestros. El ministerio de Finanzas propone un aumento de 10 dólares desde enero del 2009.
Diario Opinión	-	-	17/12/2008	Declaración de Correa subleva a la UNE	El mandatario acusó de demagogia, electoralismo y mediocridad a los dirigentes de los maestros por convocar a una marcha para reclamar un incremento salarial. En esta declaración Correa amenazó con crear otro gremio de profesores.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Hoy	-	-	14/01/2009	Alza salarial de 10 USD para los maestros	Con el acuerdo N° 1528, Correa dispuso aumentar 10 dólares al sueldo básico de los maestros.
El Hoy	-	-	15/01/2009	La UNE consigue incremento salarial	Mery Zamora, presidenta de la UNE, califica de triunfo el alza salarial (que beneficia a 122.272 maestros). Zamora dijo que el Ministerio de Finanzas tiene aún pendiente el pago de la mora patronal, que les impide a los maestros utilizar servicios del IESS.
El Hoy	-	-	31/01/2009	Se iniciará evaluación obligatoria al Sistema Educativo	Los docentes, estudiantes, autoridades y currículo serán evaluados de forma obligatoria, tal como dispone el Acuerdo Ministerial N° 0025, firmado por el Ministro de Educación, Raúl Vallejo. El documento regla la implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de cuentas de la educación.
El Hoy	-	-	03/02/2009	El fin de la larga noche del MPD	Consuelo Albornoz refiere cómo el MPD está perdiendo poder. La elección de Samaniego (rector de la UCE) es señalada como un ejemplo.
El nuevo Empresario	-	-	25/02/2009	Ministerio de Educación de Ecuador recupera rectoría sobre Educación Intercultural Bilingüe	Mediante Decreto Ejecutivo 1585, del 18 de febrero del 2009, se realizaron ajustes al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Además, mediante Acuerdo 006 el Ministro establece el fortalecimiento de la Subsecretaría para el Diálogo Intercultural y devuelve al Ministerio la facultad de nombrar al director nacional y a los directores provinciales de la Dineib (Dirección de Educación. Intercultural Bilingüe).

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Blog: "La Batalla en torno a la evaluación docente"				-	Mediante Circular 082 del 19 de Agosto de 2009, el Ministerio de Educación dispone: a) que desde ese mes no se descuenta el aporte de los afiliados a la UNE a través de los roles de pagos, b) anuncia la formación de los llamados Gobiernos Escolares Ciudadanos (GEC), como parte de la nueva Ley Orgánica de Educación. Los GEC estarían integrados por los padres de familia, maestros y estudiantes. Entre sus potestades constaría: 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 aspirantes a docentes.
Comunicado del MPD	-	-	28/09/2009	-	MPD denuncia que el gobierno de Correa está derechizándose. Además señala, como muestra de ese giro del régimen, la persecución a indios, trabajadores y profesores.
El Universo	-	-	08/10/2009	Gobierno cede a los pedidos de la UNE	Según esta nota de prensa, una delegación de profesores Saraguro, acompañó a la marcha de la UNE, por la posible eliminación de Educación Intercultural Bilingüe
Revista Vistazo.com	-	-	08/10/2009	Vallejo: en el diálogo se buscará lo mejor para los docentes.	El Ministro Raúl Vallejo explicó que con la Ley de Educación general se busca corregir aspectos caóticos del sueldo de docentes (que, según explica, es una suma de un sueldo básico, 40% del funcional, 80 dólares de comisariato y otros rubros menores). Afirma que, además, se quiere homologar los sueldos: "que ningún maestro ingrese al magisterio ganando menos que ningún servidor público".

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Vistazo.com	-	-	12/10/2009	Zamora: Actitud del Vicepresidente permitió concretar el acuerdo.	Mery Zamora explicó que la UNE llegó a un acuerdo sin declinar en el paro: "Porque, justamente, decíamos el paro es nuestra garantía, es nuestro escudo para ser escuchados y atendidos".
La Hora	-	-	17/10/2009	Los sumarios aún no han sido archivados	Como consta en el Acuerdo (UNE/Gobierno, post paro), según el gobierno, los sumarios serán archivados sólo cuando lleguen las convocatorias de la Sierra y la Amazonía, y sólo en el caso que los maestros (que no se presentaron a las evaluaciones) expongan una justificación.
La Hora	-	-	17/10/2009	Avanza la conversación de la UNE con el Gobierno	Según Zamora los puntos a discutir con el gobierno, luego del acuerdo post paro son: Ley de Educación, Ley de Carrera Docente y Escalafón, Ley de Jubilación del magisterio y procesos de evaluación.
El Comercio	-	-	26/10/2009	Del 11 al 16 de noviembre será la evaluación a 528 profesores de la Costa que no se presentaron a las evaluaciones anteriores.	Entre los requisitos para rendir tal prueba consta presentar una justificación por lo haberse acercado a la convocatoria oficial.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	-	-	30/10/2009	-	14561 profesores de la Sierra y la Amazonia se evaluarán del 9 al 14 de noviembre.
El Universo	-	-	07/11/2009	Marcha atrás del oficialismo en Ley de Servicio Público	En el primer debate de la Ley de Servicio Público, Fernando Cordero anunció ciertos cambios: la no inclusión de la estructura salarial de los maestros en tal ley. Con ello no desaparecerá la Ley de Escalafón y Carrera Docente del Magisterio Nacional (LCDEMN).
El Universo	-	-	09/11/2009	Evaluación a Maestros en la Sierra	Los maestros de la Sierra y Amazonia inician desde hoy hasta el 14 la evaluación convocada por el Ministerio. Se evaluará a 14561 personas. Los 2568 maestros que no se presentaron en la Costa iniciarán la evaluación el 16.
Vistazo. com	-	-	23/11/2009	Correa anunció sueldos dignos para los maestros	El Gobierno propone homologar el salario de los profesores que ingresan al magisterio. Con la nueva ley un maestro con título de un Instituto pasaría a ganar 612 usd (antes ganaba 330), uno con título universitario recibirá 741 usd (antes ganaba 330).
Blog Raúl Vallejo			01/04/2010		Renuncia Raúl Vallejo, Ministro de Educación, dada su equivocación de haber declarado a Ecuador Patria libre de analfabetismo (sin haber logrado, realmente, el índice de cero analfabetismo).
El Diario.ec (Diario de Manabí)			11/04/2010	Red de Profesores por la Revolución Educativa	En Montecristi se conformó la Red de Maestros por la Revolución Educativa. Asistieron 1500 educadores a la Asamblea, que se marcó como el indicio para crear un nuevo gremio docente auspiciado por el gobierno central.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Ecuador Inmediato. com			11/04/2010	Avanza Ley de Educación General	Cesar Rodríguez (Presidente de la comisión que debate tal ley) afirmó que los puntos más polémicos tienen que ver con la evaluación de los profesores, jubilación y manejo del escalafón.
Vistazo.com			29/04/2010	La UNE vuelve a las calles	La UNE se opone a varios puntos de la Ley de Educación que entró a segundo debate: <ul style="list-style-type: none"> - No quieren homologación salarial, piden que se respete escalafón. - Tienen reparos al tema de la jubilación - No quieren jornada laboral de 8 horas diarias por ser, desde su perspectiva, antipedagógico (precisan que se les reconozca dos horas por actividades extracurriculares).
Ecuador Inmediato			06/06/2010	Docentes de Sierra y Amazonia serán evaluados	Se evaluará a 18.696 docentes de 1.924 planteles. El proceso iniciará del 7 al 11 de junio.
Portal BBC Mundo			05/08/2010	Ecuador: aprueba Ley de Educación	El 4 de agosto de 2010 se aprueba la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) con 63 votos. La ley se movilizará al ejecutivo para el proceso de aprobación o veto.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
<p>Página web de la Asamblea Nacional. Link del Asambleísta Jorge Escala (MPD)</p>			<p>09/09/2010</p>		<p>Según Jorge Escala, en el informe para el segundo debate de la Ley de Educación se obtuvieron las siguientes “conquistas”:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La definición de tal ley como intercultural - Mantenimiento de 10 categorías escalonarias (y no 4 como decía el gobierno). - Incorporación de las madres comunitarias y las educadoras populares en la primera categoría con un sueldo unificado de 500 dólares - El carnet estudiantil a inicios de año. - Derecho de maternidad para las maestras. - Recuperación del bono por el día del maestro y garantía de los bonos de frontera y ubicación geográfica. - Evaluación de todo el sistema educativo incluido el Ministro. - Exoneración de pago de servicios básicos a los planteles públicos. <p>En este mismo comunicado Escala demanda que se incluya en la LOEI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La autonomía de la institución de la evaluación. - El cumplimiento del estatuto a la jubilación docente. - Respeto de los decretos organizativos y sindicales de los maestros. - Defensa de un sistema estructurado de educación intercultural bilingüe.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
La Hora	País		13/08/2010	UNE reclama alza salarial	La UNE reclama alza salarial, pues según Mery Zamora, la Ley de Educación tardaría en aprobarse. También protestan contra el Código de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización. Este código, en su perspectiva, creará monopolización en la educación.
Portal web CRE Satelital			10/11/2010	Presentan demanda penal	Mónica Franco, subsecretaria de Educación del Litoral, presenta demanda penal contra dirigentes de la UNE por incitar a estudiantes durante protestas. Los demandados son Zamora y Pazmiño.
Página de la Asamblea Nacional			05/01/2011	Reformas a la Ley de Educación en debate.	De aprobarse esta ley se darían algunos cambios: <ul style="list-style-type: none"> - nueva remuneración docente (sueldo básico de 612 dólares) - unificación salarial (desaparición de bonos). - evaluación permanente el sistema educativo.
El Universo			10/01/2011	UNE hará protestas por nueva ley	UNE asegura que en el informe se excluyó a las madres comunitarias del escalafón. También, sostiene, que se eliminó el bono por el día del maestro.
Portal Web Ecuavisa			11/01/2011	Asamblea aprueba la Ley de Educación Intercultural	<ul style="list-style-type: none"> - La ley crea la autoridad educativa nacional como rectora de la enseñanza de los planteles públicos. - Equipara los sueldos del magisterio - Fija una jubilación de 36 mil dólares en este sector - Crea evaluación docente - Limita las 'prebendas' a los dirigentes de profesores - Maestros contratados tendrán nombramientos sin pruebas (luego tal disposición la vetará el gobierno).

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Porta web RTU.			11/01/2011	Se aprueba ley de educación	-
Agencia Andes	-	-	12/01/2011	Ley de Educación es considerada como histórica para el país	Correa señaló la importancia del bachillerato único y del aumento salarial. Fernando Cordero, de su lado, dijo que hay que analizar cómo se dará nombramientos a los profesores a contrato (en su perspectiva deberá ser por concurso de merecimientos).

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
El Comercio	Política		12/01/2011	44.000 maestros que laboran por contrato tendrán nombramiento ¹	Según LOEI, la administración de los recursos para la infraestructura educativa estará a cargo de municipios. Escalafón: en la categoría más baja (J) están los maestros que ingresan con título de bachiller (500 USD). No se especifica si en esta categoría constan madres comunitarias o profesores populares. (Quienes tengan título de bachiller tendrán 6 años para sacar título universitario).
Página web de la Ecuarunari			13/01/2011	La ley de Educación no recoge propuestas profundas y reales de pueblos indígenas	Delfín Tenesaca, presidente de la Ecuarunari, sostiene que a los maestros se los manipuló con el ascenso del salario a 700 USD. Afirma que en la LOEI no se recoge un sistema autónomo y descentralizado para el Sistema Intercultural Bilingüe.
El Hoy			13/01/2011	Ejecutivo vetará Ley de Educación	El veto será parcial dijo Gloria Vidal. El veto gira en torno el nombramiento de cuatro mil maestros.
Portal de Ecuador en vivo	-	-	22/01/2011	Correa anunció veto parcial a la Ley de Educación Intercultural	El veto, entre otros tendrá que ver con la configuración del instituto de evaluación. Para Correa este instituto debe estar conformado por representantes del Ejecutivo.

¹ Esta disposición, será vetada por el ejecutivo.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Comunicado del Partido Comunista Marxista Leninista de Ecuador	-	-	Enero 2011	MPD exige al gobierno respetar los derechos de los contratados	Según el PCMLE, el objetivo del gobierno al demorar el nombramiento de los 40 mil maestros, es convertirlos en su cuota política: crear con ellos una organización paralela a la UNE. De acuerdo con el PCMLE, Correa continuamente ha chantajeado al grupo de profesores contratados. Presionándolos para afiliarse a esa organización política para obtener o mantener un contrato anual. Para el PCMLE, las doce mil partidas que lanzó el gobierno fue un anzuelo para estos maestros.
Portal Ecuador en vivo	-	-	22/01/2011	Maestros de todo el país serán evaluados hoy	Maestros de Sierra y Costa serán evaluados como parte del proceso de evaluación SER.
Portal sistema CRE satelital	-	-	02/02/2011	UNE marcha en contra de incremento de horas laborales	La UNE se opone a las 8 horas de trabajo en los establecimientos educativos, que dispone la nueva Ley de Educación.
El Universo			14/02/2011	Veto a la Ley de Educación llega a la Asamblea	El texto consta de 38 objeciones. Entre estas, en el documento se aclara que la jornada laboral de profesores es de 8 horas. Respecto a los maestros comunitarios el ejecutivo objeta que sean contratados de forma inmediata. Sólo los que tengan título universitario y en los lugares que sea necesario, según el veto, podrán ingresar al Magisterio hasta la realización del concurso de méritos.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Portal Radio Sucre			01/05/2011	Proceso para nombramiento de maestros iniciará en junio	Según Correa, en junio (2011) iniciará el concurso de méritos y oposición al que podrán aplicar los maestros sin nombramiento.
Comunicado del V Consejo Nacional UNE			05/07/2011		Se plantea crear un proyecto de reformas a LOEI. Entre las principales demandas de los profesores consta: Respeto a los derechos de los docentes: “en la jornada laboral, en la homologación salarial, en el derecho a trabajar dignamente (docentes contratados)”. Se reclama, además, estabilidad laboral y nombramientos. La UNE también planea demandar la restitución de la autorización de débito bancario como aporte a UNE.
Portal Ecuador Inmediato			Julio 2012	UNE se resistirá al bachillerato unificado	Considera que los maestros no están preparados para este cambio. La UNE, rechaza, además, la desaparición de materias como cívica e historia.
Vistazo.com			06/09/2011	Profesores deben trabajar 8 horas diarias	De acuerdo con la Ley Orgánica de Educación Intercultural los maestros deberán laborar 8 ocho horas diarias en los establecimientos educativos.

Diario/website	Sección	Pág.	Fecha	Titular	Resumen
Opinión					La UNE demanda que dentro de la jornada docente se incorpore actualización y capacitación pedagógica.
El Universo					Según Nelson Erazo, dirigente de la Unión General de Trabajadores, la política laboral del gobierno busca frenar la organización laboral, y así evadir huelgas y movilizaciones. Para Mesías Tatamués, Presidente del Frente Unitario de Trabajadores, otra maniobra del régimen ha sido la cooptación de ciertos dirigentes.
El Comercio.com	Sociedad		07/07/2012		Hasta hoy existen maestros a contrato que ganan entre 200 y 300 dólares.