

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**

**Departamento de Estudios Políticos**

**Convocatoria 2013-2015**

**Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas**

**Fortalecimiento del Estado. Educación y conflicto durante  
la Revolución Ciudadana (2007-2014)**

**Carlos Augusto Reyes Ignatov**

**Asesor: Felipe Burbano de Lara**

**Lectoras/es: Cristina Cielo y Carlos de la Torre**

**Quito, mayo de 2017**

## **Dedicatoria**

A Consuelo, porque al imaginarme al fin me encontré.

## Agradecimientos

A Consuelo, por su aliento, incondicional y libre en todos estos años. A mi familia, especialmente a Ekaterina, por su fortaleza y convicción. A mis compañeros, por su complicidad, ayuda y solidaridad en todo el proceso. A Felipe Burbano de Lara, por su dedicación y claridad para orientar y concluir este trabajo. A Cornelia Roggeband, por su apoyo y entusiasmo en los inicios de la investigación. A Cristina Cielo y Carlos de la Torre, por su tiempo y valiosos aportes. A los profesores Richard Ortiz, Simón Pachano y Carolina Curvale, por sus enseñanzas; y a Iván Carvajal, por compartir sus opiniones y su profunda experiencia en el campo de la educación superior ecuatoriana.

“There is, therefore, something mutual engaged on the part of the magistrate, viz, protection and security; and it is only by the hopes he affords of these advantages, that he can ever persuade men to submit to him. But when instead of protection and security, they meet with tyranny and oppression, they are freed from their promises, (as happens in all conditional contracts) and return to that state of liberty, which preceded the institution of government. Men would never be so foolish as to enter into such engagements as should turn entirely to the advantage of others, without any view of bettering their own condition.”

DAVID HUME, *A Treatise of Human Nature*

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VII
Introducción .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	8
<b>Estado, poderes y democratización</b> .....	8
1.1 El Estado moderno .....	8
1.2 Los poderes del Estado moderno .....	11
1.3 Democratización y Estado.....	14
1.4 Retorno del Estado .....	19
<b>Capítulo 2</b> .....	24
<b>Organizaciones y actores del campo educativo ecuatoriano</b> .....	24
2.1 La Unión Nacional de Educadores (UNE).....	25
2.2 La Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (EIB).....	36
2.3 Instituciones de educación superior de Ecuador (IES).....	44
<b>Capítulo 3</b> .....	59
<b>Conflictos entre el Estado y organizaciones y actores de la educación</b> .....	59
3.1 Análisis de conflictos entre el Estado ecuatoriano y las organizaciones.....	59
relacionadas a la educación .....	59
3.2 Burocracia, control y regulación de la educación .....	60
3.3 Conflictos entre el Gobierno y la CONAIE: la disputa por el EIB .....	72
3.4 Territorio y centralización del Estado .....	83
3.4.1 Centralización de la EIB .....	83
3.4.2 Desconcentración educativa y concentración ejecutiva en la educación .....	90
3.5 Utilidad social del Estado en la educación.....	96
3.6 Otras aplicaciones de la utilidad social de Estado.....	103
<b>Conclusiones</b> .....	107
<b>Lista de referencias</b> .....	120

## **Tablas y gráficos**

### **Tablas**

Tabla 2.1: Matrícula en la enseñanza superior en Ecuador: 1959-1977 .....	47
Tabla 3.1 Comparativa de obligaciones del Estado en la Educación, según.....	47
la Ley de Educación de 1983 y la LOEI de 2011.....	67

### **Gráficos**

Gráfico 2.1. Ecuador: registro de planteles rurales bilingües fiscales.....	43
y fisco misionales entre 1993 y 2007 .....	43
Gráfico 2.2. Creación de Universidades por Régimen: 1826 - 2007 .....	48
Gráfico 3.1 Pago de Estímulo económico por evaluación al desempeño.....	70
docente y directivo .....	70
Gráfico 3.2 Ecuador: planteles rurales bilingües fiscales.....	91
y fiscomisionales 2008-2014.....	91
Gráfico 3.3 Mapa de Unidades Educativas del Milenio.....	93
en funcionamiento (mayo de 2015).....	93

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Carlos Augusto Reyes Ignatov, autor de la tesis titulada “Fortalecimiento del Estado. Educación y conflicto durante la Revolución Ciudadana (2007-2014)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, mayo de 2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Reyes Ignatov', with a long horizontal stroke extending to the right.

Carlos Augusto Reyes Ignatov

## **Resumen**

El gobierno del presidente Rafael Correa, al poco tiempo de consolidarse, y aprobar la nueva Constitución de 2008, dio inicio a múltiples conflictos, disputando los poderes que mantenían varias organizaciones dentro de la educación pública y privada. El Ejecutivo enfrentó a la Unión Nacional de Educadores (UNE) por el control del magisterio docente; a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) por la gestión de la educación intercultural bilingüe; y a varios rectores y universidades por el control del sistema de educación superior del país. Esta investigación se dedica a analizar estos conflictos a la luz de un cambio institucional que parece estar detrás de las problemáticas: el Estado ecuatoriano habría vuelto fortalecido, de la mano de la Revolución Ciudadana, y en su afán por controlar, regular y democratizar el campo educativo, se ha enzarzado en enfrentamientos con consecuencias complejas para la sociedad civil. Con estos antecedentes, el trabajo se ampara en las concepciones clásicas de Max Weber sobre el Estado, para conocer si en el caso ecuatoriano este se ha redefinido en los últimos años. Se retoma también el trabajo de Michael Mann para determinar el fortalecimiento estatal ecuatoriano en cuanto a lo burocrático, su capacidad en términos territoriales y la utilidad social que el Estado ha buscado proyectar durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Adicionalmente, se retoman varias reflexiones de Charles Tilly con respecto a la democracia, para entender qué visiones entran en juego entre Estado y organizaciones sociales, en el conflicto que activa la democratización del campo de la educación en Ecuador.

## Introducción

El presente trabajo estudia el fortalecimiento de los poderes del Estado ecuatoriano en la educación, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, entre los años 2007 y 2014. Este fortalecimiento formó parte de las ofertas de campaña del presidente Rafael Correa, y uno de sus objetivos consistía en dotar o devolver al Estado la facultad de democratizar varios campos sociales. Con un nuevo Estado, refundado por iniciativa del presidente Correa, su movimiento político y sus aliados, el Gobierno pasaría a ser un actor relevante en la sociedad, con el fin de que la ciudadanía tenga mayor acceso a servicios y obras de salud, educación, vivienda, seguridad, etc. La democratización que emprendería el Estado se ofrecía como una nueva política dispuesta a atender un sinnúmero de demandas ciudadanas, especialmente de aquellas personas y grupos cuyos derechos se considera habían sido vulnerados en gobiernos anteriores a la Revolución Ciudadana.

En favor de aquella oferta de fortalecimiento del Estado, que alguna literatura denomina *retorno del Estado*, múltiples organizaciones y actores sociales –principalmente de izquierda– respaldaron varios procesos políticos impulsados por la Revolución Ciudadana desde el año 2006. Entre los procesos se incluyen elecciones presidenciales y legislativas, con alianzas entre movimientos y organizaciones de izquierda; importantes movilizaciones sociales, y la aprobación de la nueva Constitución de 2008 en Montecristi. La nueva Constitución de 2008 es, precisamente, el instrumento que aportaría a las ofertas políticas de la Revolución Ciudadana un marco normativo orientado a fortalecer el Estado. En la Constitución de 2008 se aprecia este fortalecimiento en una asignación de prerrogativas para que el Estado, y específicamente el Ejecutivo, tengan mayor incidencia en la regulación y control de asuntos económicos, financieros, sociales, educativos, etc. Sin embargo, tanto este fortalecimiento del poder regulatorio del Estado, como la democratización ofrecida, han estado atravesados por hechos conflictivos. El Gobierno del presidente Rafael Correa se ha enzarzado en una lucha por el poder de decisión, por ejemplo, en el campo educativo, con el gremio sindical de la Unión Nacional de Educadores, con la dirigencia indígena relacionada a la Educación Intercultural Bilingüe, y con varios representantes de universidades públicas y privadas del país. Los conflictos están documentados por los medios de comunicación, las organizaciones sociales, y el propio Gobierno, que recurre a ellos como hitos en su proceso de democratización de la educación. Cabe recordar que varias de las organizaciones en conflicto

con el Gobierno apoyaron con entusiasmo el proyecto político de la Revolución Ciudadana desde su aparición en 2006.

Los conflictos que se analizarán en esta investigación podrían entenderse, en una primera lectura, como una pugna rutinaria de poderes entre Gobierno y organizaciones de la sociedad civil, algunas de ellas con fuertes vínculos con partidos políticos. Sin embargo, debido a la radicalidad de las disputas entre quienes incluso fueron una vez aliados ideológicos y electorales, y su concentración en el campo de la educación y su democratización, surgen algunas preguntas: ¿qué razones ideológicas, institucionales y políticas subyacen en los conflictos entre el Gobierno y las organizaciones sociales por la educación? ¿Qué transformaciones importantes han ocurrido en el Estado ecuatoriano que puedan haber radicalizado las diferencias entre aliados por un proyecto político como el que propuso en su aparición la Revolución Ciudadana? ¿Ha habido efectos democratizadores en la educación, en función de un fortalecimiento del Estado ecuatoriano?

La hipótesis que guía esta investigación para responder a los planteamientos es doble. La primera hipótesis atribuye la radicalidad de los conflictos entre el Ejecutivo y varias organizaciones sociales educativas en los últimos años al fortalecimiento del Estado. Debido a que el fortalecimiento supuso –entre otros aspectos– que el Gobierno expropié los poderes y privilegios de algunas organizaciones sociales, en sus respectivos campos de acción política, esto habría provocado pugnas constantes desde prácticamente el inicio del gobierno del presidente Correa y su organización política, Alianza País.

La segunda hipótesis sostiene que, además de dicho fortalecimiento estatal, los conflictos se han complejizado debido las profundas diferencias en la forma de llevar a cabo una democratización, lo cual ha confrontado a las élites que gobiernan el Estado –principalmente el Ejecutivo– con las organizaciones sociales. Esto habría complicado la resolución de cualquier conflicto en el campo educativo, a lo que se agrega el hecho de que todos los actores involucrados se identifican, mayormente, en la izquierda del espectro político y disputan su representación. En este sentido, las hipótesis apuntan a responder a una pregunta más general: ¿el fortalecimiento del Estado puede propiciar la democratización y paralelamente su reversión (dedemocratización) en un campo como el de la educación?

En este aspecto, se argumentará que la Revolución Ciudadana asume la democratización, principalmente, como una redistribución de todo tipo de recursos estatales, y cuya decisión

recae, de manera autónoma, en el Gobierno. Por otro lado, se sostiene que las organizaciones sociales reclaman que el Gobierno las reconozca como actores políticos válidos en la formulación de políticas públicas, para así participar en las disposiciones sobre la manera más democrática para redistribuir dichos recursos estatales.

Varios criterios sostienen la selección del campo educativo para comprender la problemática que se genera alrededor del fortalecimiento de los poderes del Estado. El primero es que la educación, en todos sus niveles, ha sido intervenida con dedicación por la Revolución Ciudadana, revelando un profundo interés político, evidenciado en la compleja implementación de cambios normativos, que parten de la aprobación de una nueva Constitución y las leyes orgánicas respectivas derivadas de ella. A esto se añade un importante gasto público en el sector educativo entre los años 2007 y 2014. Otro motivo para observar el fortalecimiento del poder estatal, específicamente en el campo educativo, es que múltiples organizaciones sociales ciertamente comulgan con la Revolución Ciudadana en la idea de que el Estado tendría que encargarse inexcusablemente de regular y controlar la educación, tanto pública como privada. Por lo tanto, *a priori*, no parecería haber un motivo ideológico profundo que provoque mayor conflictividad entre todos los actores. Sin embargo, el elemento principal que hace idónea la educación para analizar el fortalecimiento del poder del Estado, es que el campo educativo continúa siendo un espacio de disputa de poder, de posicionamiento ideológico y de puesta en práctica de políticas que pretenden transformar al conjunto de la sociedad. Los gobiernos ecuatorianos constantemente han implementado proyectos en torno a la educación para llevar a cabo sus visiones políticas. A esto se agrega la consideración de que la educación se asume como un derecho de cualquier persona, y en torno a éste interactúan permanentemente Estado y ciudadanía. La concurrencia de múltiples actores en el sistema educativo, y el hecho de que concentre a millones de personas en su dinámica, lo convierten en un espacio muy apetecido políticamente y susceptible a la conflictividad.

A estas consideraciones se añade que la educación es considerada por varios sectores como un bien público que debe servir para democratizar la sociedad. Entonces surgen dos problemas: ¿Se puede democratizar el campo educativo desde la acción autónoma del Estado, y de esta manera incidir en toda la sociedad? En una democratización, ¿el Estado debe servir más como un instrumento de las organizaciones sociales y no como un actor poderoso y emprendedor, frente a la ciudadanía? La problemática de los conflictos que se analizarán en este trabajo, y

las preguntas formuladas, se relacionan con la puesta en práctica de decisiones institucionales y políticas desde el Gobierno, que inciden en la configuración y del Estado, y sus consecuencias en organizaciones sociales relacionadas al campo de la educación.

Los debates en los que tiene lugar esta problemática involucran los temas de fortalecimiento del Estado y los procesos de democratización que se ponen en práctica como consecuencia de cambios institucionales y políticos en un territorio. Esto se vuelve aún más evidente cuando los cambios se proponen desde la radicalidad de una refundación del Estado, como en el caso del gobierno de la Revolución Ciudadana, fuertemente orientada a renovar todo el sistema político. Estos debates también sitúan el caso de Ecuador en la perspectiva de lo acontecido en buena parte de los gobiernos de América Latina, región que ha sido escenario de “giros a la izquierda” y “retornos del Estado” en por lo menos los últimos dieciséis años.

En este sentido, el objetivo general de esta investigación es comprender cómo un fortalecimiento del poder del Estado, propuesto para democratizar la sociedad, se manifiesta en el campo educativo ecuatoriano. Y se busca explicar si efectivamente se puede hablar de *retorno* del Estado ecuatoriano, al menos en la educación. A partir de este objetivo general se plantean tres específicos. El primero es comprender cómo el poder estatal, bajo las iniciativas gubernamentales, generan disputas con organizaciones vinculadas a la educación en Ecuador. El segundo, consiste en evidenciar la penetración del Estado y su fortalecimiento en el campo educativo, en espacios de poder que se relacionan a varias organizaciones sociales educativas. El tercer objetivo específico apunta a explicar los efectos del fortalecimiento del poder de una lógica estatal que se propone democratizar la sociedad, y explorar si en algunos casos podría haber provocado su reversión, lo que Charles Tilly denomina una *dedemocratización*.

Esta investigación se justifica en la necesidad de analizar y entender si el fortalecimiento del poder del Estado, gracias al gobierno de la Revolución Ciudadana, ha democratizado o no el campo de la educación, y cuál es su relación con toda la conflictividad generada alrededor. Para tratar los objetivos propuestos se ha organizado esta investigación en tres capítulos y sus conclusiones. El primer capítulo, de carácter teórico, recurre principalmente al trabajo de Max Weber, para definir al Estado, y al de Michael Mann para describir sus poderes específicos y su fortalecimiento. La idea de recurrir a este tipo de trabajo teórico es fijar unos parámetros, o dimensiones, sobre lo que pueda entenderse al Estado, y cómo se produce su fortalecimiento. En este sentido, se recoge una de las premisas más recurrentes del proyecto político de la Revolución Ciudadana, para ponerla a prueba. Dicha premisa sostiene que el Estado

ecuatoriano, en el pasado, habría sido relegado de toda forma de decisión política, hasta la llegada del gobierno del presidente Correa. Esa misma premisa defiende que el rol del Estado, durante lo que el presidente Rafael Correa y su movimiento Alianza País denominan “la larga noche neoliberal”, habría sido el de un simple observador y financista público, sin capacidad de incidir y mucho menos *democratizar* la sociedad ecuatoriana. En este sentido, con el planteamiento teórico se busca –en cierta forma– testear esta premisa, analizando si en la actualidad el Estado ecuatoriano se encuentra más fortalecido y definido en el campo educativo, como poder político institucional; y si se ha democratizado la educación en Ecuador.

Una vez fijadas algunas dimensiones sobre aquello que define a un Estado y sus poderes, el trabajo de investigación analizará si las acciones del Gobierno de la Revolución Ciudadana han logrado cambios institucionales que lo fortalezcan, haciéndolo un actor trascendente en la vida social y política de país.

Las dimensiones propuestas para este análisis son tres, entendidas como constantes que definen al Estado: 1) su tendencia a someterlo todo asunto de interés público a una lógica legal y sobretodo *burocrática*; 2) su orientación a *territorializar* y centralizar sus decisiones políticas y administrativas, es decir tomarlas desde una centralidad y proyectarlas hacia todo el territorio para que se cumplan; 3) su vocación por proyectar su *utilidad social*, es decir, comunicar la idea de que las decisiones que adopte el Gobierno, en nombre del Estado, favorecen al bien común.

Estas dimensiones de análisis se desprenden principalmente del trabajo teórico de Max Weber y Michael Mann. En los dos teóricos aparece, por ejemplo, la idea de *centralización territorial* como una constante estatal. Este es un elemento clave para comprender su tendencia a expropiar poderes y tomar decisiones de manera autónoma, con el objetivo de que surtan efecto, desde una *centralidad* hacia todo el territorio que comprende un país. Además, Michael Mann define dos tipos de poder estatal, denominados *infraestructural* y *despótico* que describen el tipo de acciones que pone en práctica un Estado de manera habitual.

Como elemento adicional, se analizará lo que se entiende por “retorno del Estado” y su relación con los cambios institucionales de Ecuador en años recientes. Esto se debe a que dicho *retorno* sería el contexto específico en el que tiene lugar el fortalecimiento de los poderes del Estado ecuatoriano en la educación.

Por otra parte, para abordar el problema de la democratización y su relación con el Estado, se recurrirá principalmente al trabajo de Charles Tilly. Incorporar la idea de democratización en esta investigación servirá para entender qué intereses y visiones entran en juego cuando se produce una pugna de poderes entre el Gobierno y las organizaciones sociales. Al respecto se expondrá con detalle una idea particular de Tilly. Para el autor, un Estado que se proponga sostener una democratización en un territorio se estará obligado a reducir la influencia de otros poderes existentes, y en consecuencia lograr una toma de decisiones de manera autónoma (Tilly 2007, 138), lo que claramente puede generar conflictos entre varios actores involucrados en el juego político.

En el segundo capítulo se realizará una caracterización de algunas organizaciones y actores, relacionados con la educación pública y privada en Ecuador, que han entablado conflictos con el gobierno de la Revolución Ciudadana. La intención con esto es dar cuenta de los poderes en el campo educativo que se atribuyen a las organizaciones sociales, y por ende describir aquello que el Estado intentaría revertir para fortalecerse. Las caracterizaciones describirán las trayectorias de las organizaciones y actores, y su relación con el Estado, hasta el año 2006, cuando el presidente Rafael Correa resultó electo. Se consideró para esta investigación, principalmente por su visibilidad en varias disputas, al gremio sindical de docentes del Ecuador, denominado Unión Nacional de Educadores (UNE); a la dirigencia indígena relacionada a la Educación Intercultural Bilingüe, sobre todo a la CONAIE; y a varios representantes de instituciones de educación superior (universidades e institutos públicos, cofinanciados y privados) de Ecuador.

En el tercer capítulo se retoman los planteamientos teóricos, asumiendo una perspectiva estatal; es decir, se analiza toda la conflictividad desde las estrategias que emprendió el Estado ecuatoriano para fortalecerse en el campo de la educación pública y privada, entre los años 2007 y 2014. Para elaborar el análisis se toman los elementos teóricos que definen al Estado y a sus poderes; se utilizan como parámetros y se ofrecen explicaciones de las acciones que ha emprendido el gobierno sobre la educación, y los conflictos que se han producido en este campo. En el relato de los conflictos entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana (junto con varias entidades estatales de administración y regulación de la educación) se analizarán algunos datos cuantitativos, asociados a la presencia del Estado en la educación, y la manera en que las organizaciones se han visto afectadas por varias reformas legales, administrativas y estrategias políticas. Se incluirá información sobre las tensiones y

arreglos que han tenido lugar durante sus respectivos conflictos. Para realizar los análisis se recurrió a consultas hemerográficas (revistas y periódicos), blogs de las propias organizaciones sociales educativas y políticas, publicaciones institucionales, estatales, gremiales, documentos oficiales y transcripción de productos audiovisuales del gobierno. En esta documentación lo que se buscó fue, por un lado, el posicionamiento inicial del gobierno del presidente Correa y las organizaciones sociales relacionadas a la educación con respecto a las perspectivas de cambio político que trajo la Revolución Ciudadana. Por otro lado, se indagó también sobre las ideas específicas que han defendido todos los actores sobre el campo educativo, y qué se ha propuesto en cuanto a la relación Estado y organizaciones en la educación. La documentación luego se dedicará a informar sobre los conflictos, proponiendo algunos momentos específicos de ruptura entre Gobierno y las organizaciones.

Las conclusiones finales describen los hallazgos de esta investigación a las preguntas planteadas, con relación al fortalecimiento del poder del Estado en el campo de la educación y los efectos de sus estrategias con respecto a la idea de llevar a cabo un proceso de democratización.

## Capítulo 1

### Estado, poderes y democratización

Este capítulo expone los elementos conceptuales necesarios para problematizar el fortalecimiento del Estado. En primer lugar, se precisará el concepto de *Estado*, recurriendo al trabajo de Max Weber, de principios del siglo XX; y se examinará una propuesta más reciente, de Michael Mann, que propone dos tipos de poder estatal, denominados *infraestructural* y *despótico* (1986). Una vez definido el Estado y sus poderes, cuyo fortalecimiento específico es aquello que esta investigación trata, se plantearán tres dimensiones de análisis: burocracia, territorio y utilidad social. Con estas dimensiones se explicarán las estrategias del Estado en su fortalecimiento, para controlar y regular la educación pública y privada, y la conflictividad que esto genera con organizaciones sociales.

Como complemento, se revisará el tema de la democratización, recurriendo al trabajo de Charles Tilly (2007). Esto tiene el propósito de explicar las posiciones que asumen los distintos actores –Estado y organizaciones sociales– en torno a la educación, y la forma que cada uno prefiere para democratizarla.

Finalmente, se plantearán los temas de “retorno del Estado” y “giro a la izquierda” en la política de varios países de América Latina –entre los que se incluye Ecuador–, para exponer el fortalecimiento de los poderes del Estado ecuatoriano en el campo educativo, dentro de un contexto regional.

#### 1.1 El Estado moderno

El Estado moderno y su conceptualización como una institución política han sido motivo de debate durante buen tiempo en las Ciencias Sociales. Por un lado, partiendo desde la Sociología clásica, algunos autores marxistas reducían al Estado como la conformación institucional del poder de una clase social privilegiada, siendo gobernado por un grupo dominante (Mendíaz 2004). Otros, han propuesto al Estado como un ente dependiente de la estructura social en la que se encuentre operando y definido en función de ella (estructural-funcionalistas) (Mendíaz 2004). En la misma línea de pensamiento hay reflexiones que apuntan a que el Estado estaría siempre en dependencia de algún modelo económico. Por ejemplo, en el caso del capitalismo, se clasificaría como “Estado capitalista” –según propone Poulantzas–, empleando sus capacidades de manera que se mantenga en funcionamiento el modelo de acumulación, por lo que se habla de una “autonomía relativa” del Estado, con poca

incidencia real de quien detente el poder político (Gimenez 1981, Wajnsztein 1996). Como se aprecia, por sí solo, como actor, el Estado no recibía un estatus propio para el análisis. Sin embargo, estos enfoques, que algunos autores como Skocpol (1985) consideraron ‘deterministas’, han sido revisados para aprovechar de mejor manera al Estado como objeto de estudio. Un texto que se considera un aporte importante para ‘traer al Estado’ al debate académico, como objeto específico de estudio, y con el propósito de superar enfoques deterministas fue *Bringing the State Back In* (1985), de Skocpol, Rueschemeyer y Evans (Tanaka 2005, 92). A partir de esta obra, y otras que surgieron a partir de la década del ochenta, se produjo un ‘acercamiento’ al Estado que ya no se limitó a una perspectiva desde la sociedad (*socio céntrica*, como la llama Skocpol), sino desde el propio Estado (*estado céntrica*).

Al respecto, el propio Tanaka plantea la ventaja de analizar al Estado desde sus propias lógicas y acciones, argumentando que “constituye una veta privilegiada para abordar una diversidad de temas fundamentales” (Tanaka 2005, 98). El autor señala también que el Estado debe analizarse por las relaciones que establece con otras organizaciones de la sociedad, y no solo como una institución monolítica y al mismo tiempo dividida en poderes, sino “como una red de instituciones formales e informales que generan incentivos y una estructura de oportunidades políticas para los diversos grupos sociales” (Tanaka 2005, 100).

Esta perspectiva, que se ha llamado “estado-céntrica”, evidentemente se ha nutrido de los aportes de Max Weber, quien a principios del siglo XX definió al Estado de una manera que continúa siendo de utilidad. Para Weber el Estado es

(...) una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema (Weber 1964, 1060).

El concepto sintetiza varios elementos que servirán para analizar la conflictividad entre Gobierno y organizaciones sociales. Uno de estos elementos sugiere que el Estado se basa en el dominio de todos los poderes posibles, y estos deben ser institucionalizados, es decir, operar en arreglo a unas normas y una regularidad. Entre estos dominios, de tipo monopólico, Weber destaca la violencia (o la fuerza). Otro dominio estatal es la justicia, que se aplica

recurriendo a un estatuto legal determinado para todo el territorio. El elemento *territorial* que señala Weber implica que todas las acciones que consoliden el Estado, idealmente, se producen en un espacio determinado, desde una centralidad hacia las periferias. El poder del Estado es *territorial* porque se irradia desde un punto específico hacia todos sus dominios. Un segundo elemento que se infiere es que el Estado obtiene sus poderes de otros preexistentes: algunos poderes pueden estar en manos de aquellos “funcionarios autónomos” que señala el autor. Para consolidar estos poderes, el Estado se dedica a ‘reunirlos’, y por lo tanto los expropia de otras organizaciones. Además, se sostiene que el Estado se coloca jerárquicamente por sobre ellos, entendiéndose que, en el Estado moderno, estos conformarán su *burocracia*.

Además de esta definición, Weber añade otros elementos. Para el teórico “en el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil.” (1964, 1060). Con esto Weber señala que la racionalidad *burocrática* (mecánica y legal) es la forma moderna de manejo del Estado. Y por otra parte, Weber también sostiene que el Estado es un “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (1964, 43-44). Esto señala tanto una virtud del Estado como un desafío permanente de su existencia: el Estado deber ser exitoso en las acciones que emprenda y por lo tanto requiere mostrarse *útil para la sociedad*, con el fin de mantener en vigencia su legitimidad ante la ciudadanía.

Se entiende entonces que Weber, al aportar todas estas concepciones del Estado, asigna importancia a las acciones que realice como institución; es decir, el Estado se define más por las actividades que ejecute que por su composición o estructura.

Un aspecto a considerar en esta temática es que, cuando se habla del Estado y sus acciones, se refiere a las que decide la elite que lo gobierna, y que se ponen en práctica mediante una burocracia, desde distintas instituciones y agencias. Dicha élite está conformada, principalmente, por cargos políticos que, a diferencia de una burocracia estatal con nombramiento más estable, son sustituidos en función de resultados electorales. Sin embargo, tanto los cargos políticos, como los funcionarios burocráticos, suelen gozar de una autonomía que proviene de las leyes que los regulan y el aparato estatal que los protegen.

## 1.2 Los poderes del Estado moderno

El Estado moderno es una institución realmente heterogénea, en disputa permanente entre fuerzas políticas, que aspiran a emplearlo como instrumento y hacer uso de sus poderes. Y es precisamente el fortalecimiento de los poderes del Estado –en este caso en la educación– uno de los asuntos principales que trata esta investigación.

En la línea de teóricos neoweberianos se encuentra la propuesta de Michael Mann, para comprender al Estado desde una tipología de sus poderes. Los conceptos de Mann proponen que el Estado puede conducirse mediante un poder *infraestructural* y uno *despótico*, los dos de manera variable y simultánea.<sup>1</sup> El concepto de poder *infraestructural* sostiene que es “la capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio” (Mann 1986, 113). Con esta definición, se habla de una proyección territorial del poder estatal, que depende de sus infraestructuras y burocracia, aludiendo a su capacidad institucional en el territorio. El Estado progresivamente ha ido creando infraestructuras, servicios y redes, que componen el aparato estatal. En esta dimensión los estados se han encargado progresivamente –de manera directa o indirecta– de construir carreteras, establecer servicios públicos (ya sea por adquisición o expropiación), instituciones y conformar un cuerpo burocrático que los administre dentro de un territorio.

La otra dimensión del poder del Estado tiene que ver con las prerrogativas de las elites que lo gobiernan. Mann define como *despótico* al poder ejercido por el Estado, en el tipo de decisiones no negociadas que toma una autoridad sin consultar a la población, pudiendo convertirse en una expresión de su autonomía. La autonomía estatal, entendida como una prerrogativa necesaria para que el Estado ejerza su poder, está permanentemente en tensión con la democracia, debido a que, si el Estado no puede actuar de manera autónoma para sostener derechos, se entiende que la ciudadanía no podría hacer uso efectivo de aquellos. El problema radica en que, supuestamente, con un Estado débil, o sin un Estado, habría una especie de ‘vacío de poder’ necesario para hacer cumplir los derechos ciudadanos. El investigador Osvaldo Iazzetta argumenta, en ese sentido, que un problema político de los países de América Latina es que antes de conformar sus regímenes democráticos estos no tuvieron una estatalidad previa, lista para sostenerlos (Iazzetta 2007, 61). Guillermo O’Donnell también problematiza el origen de estatalidad en la región, acusando una falta de

---

<sup>1</sup> Esta tipología aparece en el artículo “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results” (Mann, The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results 1986).

identidad entre los estados y las naciones que se construyen a partir del siglo XIX, además de otros factores.<sup>2</sup> Por otra parte, se encuentra que un exceso de autonomía del Estado – específicamente en el ámbito de acción de sus élites gobernantes– puede provocar una resistencia en sectores sociales ya politizados, y repolitizar a nuevos actores debido a decisiones no consultadas con ellos.

Un segundo elemento clave en relación a los poderes, tanto infraestructural como despótico del Estado, además de su autonomía, se refiere a su tendencia centralizadora. El Estado tiende a centralizar sus poderes para, de esta manera, siguiendo una definición weberiana, “irradiarlos al territorio”. Esta forma de disponer sus poderes otorga al Estado una ventaja sobre otras organizaciones, por aquella capacidad especial que Mann asigna al poder estatal para “implementar logísticamente decisiones políticas” en todo el territorio (Mann 1986, 113). En este punto cabe recalcar la manera en la que Michael Mann –recuperando a Weber– se aproxima conceptualmente al Estado.

Al igual que en Weber, un concepto clave sobre el Estado en Michael Mann es la centralización y el territorio. Según Mann, el Estado es “un conjunto diferenciado de instituciones y personal, que incorporan una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas se irradian hacia fuera desde un centro para cubrir un área territorial delimitada, sobre la cual ejerce un monopolio de elaboración de normas con autoridad obligatoria, respaldado por un monopolio de medios de la violencia física” (Mann 1986, 112) (traducción propia).<sup>3</sup> Como se aprecia, el concepto que Mann propone para el Estado se remite al de Weber, incluyendo las ideas de institucionalidad, monopolio de la autoridad y medios físicos para cumplirla, pero principalmente se subraya la importancia de que las acciones del Estado tengan efecto en un “territorio demarcado”. Es en el alcance que tengan las decisiones

---

<sup>2</sup> Según O'Donnell “Aunque es aventurado generalizar, parece claro que en buena parte de nuestro continente ha faltado la relativa coetaneidad de los procesos del Noroeste; desde la independencia ha habido no pocos casos de gobiernos que intentaban mandar, casi sin aparato estatal, a poblaciones que no se reconocían como miembros de una misma nación; de constituciones formalmente democráticas –o liberales– que en sus presupuestos individualistas se contraponían a concepciones de tipo comunitario ampliamente compartidas; de relaciones sociales capitalistas implantadas en alguna parte del territorio pero escasamente difundidas en otras; de prolongada incertidumbre y conflictos acerca de los límites de cada emergente país; y de centros que, en lugar de forzar la homogeneización legal y política lograda en el Noroeste, acabaron pactando la coexistencia de sus patrones más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad en buena parte de su territorio” (O'Donnell 2007, 35-36).

<sup>3</sup> “(...) a differentiated set of institutions and personnel, embodying centrality, in the sense that political relations radiate outwards from a center to cover a territorially demarcated area, over which it exercises a monopoly of authoritative binding rule-making, backed up by a monopoly of the means of physical violence” (Mann 1986, 112).

tomadas desde la centralidad el Estado, hacia todo el territorio, que se define su éxito como institución política.

Con esta serie de ideas expuestas se propone definir tres características del Estado como ámbitos específicos para analizar y determinar su fortalecimiento en la educación. Las tres dimensiones que se plantean son: territorio, burocracia y utilidad social. Con las propuestas de estas dimensiones se analizarán las estrategias del gobierno de la Revolución Ciudadana para fortalecer al Estado en el campo de la educación en Ecuador.<sup>4</sup>

Burocracia. – En este ámbito, el Estado opera mediante acciones legales burocráticas; es decir, ejerce su poder a través de la creación y aplicación de normas, en manos de funcionarios que se rigen por ellas. Lo burocrático es una lógica propia del Estado moderno, en la que los servidores públicos se amparan en las normas vigentes para cumplir sus funciones. El poder del Estado en el ámbito burocrático consiste en lograr que esta lógica burocrática se ponga en práctica de manera regular y que se sujete al ordenamiento jurídico. La burocracia es aquella que lleva la “administración diaria” de Estado que señala Weber, manteniendo vigente una racionalidad que procesa los requerimientos ciudadanos. Son los burócratas los que, en el sentido que describe Mann, penetran la sociedad civil poniendo en práctica el poder infraestructura del Estado. Y también son aquellos que puede ejercer el poder despótico del Estado, al tomar decisiones no negociadas con la ciudadanía y sus organizaciones.

Territorio. – Este ámbito alude al alcance y proyección del poder que tenga el Estado en un territorio determinado, y describe su capacidad de integrarlo, desde un centro hacia las periferias. Al coordinar e implementar decisiones entre el centro y las periferias se observa la capacidad del Estado, especialmente cuando busca el cumplimiento de sus políticas. Para estos fines recurre a la expropiación de los poderes preexistentes, dispersos en el territorio, para luego centralizarlos. La puesta en práctica de las decisiones en este ámbito requiere que el Estado pueda ejercer su autoridad en las centralidades y en las periferias del territorio, valiéndose de ello, por ejemplo, de herramientas, como las tecnologías de comunicación e información. Según la propuesta teórica de Mann, lo territorial es un rasgo definitorio del Estado actual. El propio Weber no habla del Estado sino desde un territorio específico en el

---

<sup>4</sup> Esto también acoge el planteamiento de Ikenberry (2003, 355), que sugiere desagregar varios elementos del Estado para entenderlo de mejor manera. Es decir, propone hacer un análisis de los componentes del Estado para luego interpretar su generalidad.

que tienen lugar sus acciones (1964). Lo importante para un análisis del poder del Estado desde lo territorial son las variaciones en la autonomía y capacidad que se observen. Por esta razón hay que considerar que el Estado no es algo homogéneo y acabado en todo el territorio, sino que “las infraestructuras estatales sólo son, en principio, universalistas. En la práctica no penetran de manera uniforme en todos los territorios del Estado” (Mann 2002).

Utilidad social. – Esta dimensión aparece en el trabajo de Michael Mann (1986) y se propone como el ámbito más comprometido con la autonomía del Estado. Esto se deba a que, según se infiere, solo si un Estado explota apropiadamente la utilidad social de las funciones que monopolice –como el aparato de justicia–, entonces obtendrá autonomía, es decir independencia de otros poderes para tomar decisiones políticas e implementarlas. Michael Mann sostiene que “la autonomía [del Estado] derivó de la utilidad social de los servicios que fueron necesariamente territoriales y centralizados. La Ley es el ejemplo obvio. Por lo tanto, aquellos que controlaban el Estado tuvieron la oportunidad de explotar su utilidad para promover sus propios intereses” (Mann 2008, 355). Esto implica que el Estado, como se dijo, aprovecha un poder preexistente para expropiarlo a quienes lo ejercen, proyectando la idea de que aquello resulta beneficioso para la sociedad. En Weber se puede intuir esta idea de utilidad social en aquél éxito que le ‘exige’ al Estado para, en sus palabras, preservar el “monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (1964, 43-44).

Abriendo esta idea, podría decirse que la utilidad social del Estado se observa en la habilidad de las élites estatales para comunicar e implementar políticas que se muestren como provechosas para la ciudadanía, con el objetivo de convertirlas en decisiones aceptadas por las mayorías. En esta instancia se pone en juego lo que en palabras de O’Donnell se describe como la “credibilidad [del Estado] como realizador del bien común de la nación, o del pueblo” (O’Donnell 2007, 36).

### **1.3 Democratización y Estado**

El debate sobre democratización y Estado se agrega como elemento adicional para comprender las motivaciones de los conflictos que involucran al Gobierno del presidente Correa y a las organizaciones relacionadas a la educación. Según plantea la segunda hipótesis de esta investigación, las divergencias en la forma de asumir la democratización de la educación han radicalizado las disputas entre el Gobierno y varias organizaciones sociales.

La democratización aquí planteada se entiende como la forma de implementar los denominados derechos de tercera generación, los *sociales*. Siguiendo la idea de Marshall, después de conquistar los derechos de primera generación (derechos civiles) y los de segunda (derechos políticos) la ciudadanía aspiraría a alcanzar los de tercera, entre los que se incluyen una mayor participación democrática, salud, educación, vivienda, reconocimientos de todo tipo y acceso a otros bienes materiales.<sup>5</sup> En este sentido, para el propósito de democratizar la sociedad, y así hacer efectivos los derechos sociales, habría un consenso: el responsable de esta tarea es el Estado democrático, siendo algunas de sus funciones “cruciales para juzgar el desempeño” de la democracia (Iazzetta 2007, 56). Este es el punto en el que convergen tanto Estado, democratización y ciudadanía. El régimen democrático y el tipo de ciudadanía dependen, bajo esa lógica, de la capacidad que tenga un Estado, no solo para hacer efectivo el *Estado de derecho* (el imperio de la ley) sino además avanzar en la consecución de un *Estado de derechos sociales*, ciertamente materiales y no solo abstractos.

Las ideas de Tilly sobre Estado y democratización son relevantes para el propósito de esta investigación en tanto el autor las empata con la ciudadanía. Tilly critica la insuficiencia de los enfoques de la democracia –como la poliarquía de Dahl– que no enfatizan la relación que establezca el Estado con los ciudadanos, principalmente porque es en la interacción constante entre Estado y ciudadanía que se verifica las condiciones que presenta una democracia; y esto tiene lugar de manera continua y no solo en procesos electorales.

La democracia entonces, puede interpretarse, es para Tilly el lazo que une Estado y ciudadanía por un doble consenso. Primero, porque se considera a la democracia como la mejor forma de controlar un gobierno, para garantizar libertades y derechos (Sotelo 1996). En el cumplimiento de estas libertades y derechos se recurre al poder del Estado para hacerlos efectivos. En segundo lugar, porque se asume que el Estado es la mejor institución para sostener y defender la democracia: su poder centralizador y su dominio en el uso de la violencia tienen la capacidad (hipotética) de someter a todo ciudadano o corporación a la justicia, en aras de una igualdad ante la ley. Esta interdependencia entre Estado y democracia

---

<sup>5</sup> En 1950 T. H. Marshall historió el desarrollo de las ciudadanía, a la par de las democracias, en función de la conquista progresiva de derechos. Los primeros habrían sido los derechos civiles (libertades, propiedad y justicia), luego los derechos políticos (participación en elecciones, voto), para desembocar en los derechos sociales, representados en el *Estado de bienestar*: “By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share in the foil in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society. The institutions most closely connected with it are the educational system and the social services.” (Marshall 2009, 149).

es señalada por Iazzetta, quien argumenta que “sin un estado efectivo no puede haber democracia y [...] el régimen político democrático descansa sobre la estructura del estado” (2007, 56).<sup>6</sup> Una particularidad importante del enfoque que propone Tilly para explicar la relación entre Estado y democracia, es que el Estado aparece en su análisis como una entidad impersonal y mecánica. En uno de los casos que revisa el autor –el de Suiza– para tratar los avances y retrocesos democratizadores, en función del incremento de la capacidad estatal (ej. centralización territorial administrativa y disolución de ejércitos locales), se aprecia una ausencia de personas en el análisis. Los acontecimientos que consolidan y fortalecen el Estado aparecen como dados por colectividades en las que no hay mayores conflictos internos y la política de dicho fortalecimiento se muestra como inevitable. La política de fortalecimiento estatal, en esta parte de la teoría de Tilly, se describe como si fuera una acción mecánica de conflicto territorial entre ciudades, facciones (liberales versus conservadores) y modelos (centralistas versus cantonales). Apenas hay un par de menciones del enfrentamiento de generales suizos a las campañas de Bonaparte frente a Europa (Tilly 2007, 66-72).

Para definir algunos elementos que aporten al análisis en esta investigación, es preciso dar cuenta de lo que Tilly considera como los tres cambios con los que el Estado pone en práctica una democratización.<sup>7</sup> El primer cambio hacia la democratización desde el Estado consiste en una “*ampliación de la participación política popular*”, que consiste en el paso de una concentración del poder político a una pluralización. Los actores y organizaciones que no han sido partícipes de la decisión política harán de la democratización –refrendada por el Estado– un instrumento de inserción de sus preferencias en la agenda pública, recurriendo al poder estatal para este efecto. Además, Tilly habla del *deber* estatal de *ciudadanizar* la política al acercar –e intuitivamente disolver– los intereses minoritarios de grupos corporativos en el interés general (2007, 74). Un segundo cambio exigido al Estado para una democratización se refiere a una “*igualación en el acceso a oportunidades y recursos políticos no estatales*”. Es decir, tomando en cuenta que una sociedad tiene diferencias en su interior (étnicas, de género,

---

<sup>6</sup> En esta afirmación, Iazzetta parafrasea a Przeworsky *et al.* (1998). Hay otros planteamientos cercanos en la relación Estado-democracia: “¿No es el Estado, como espacio político sólidamente constituido, el que hace posible el juego pluralista de la democracia?” (Burbano de Lara, Democracia, cultura política y gobernabilidad - los estudios políticos en los años noventa- 2003, 18). “A key feature of today’s consolidated democracies, then, is that they built on powerful, high-capacity states. Their relative successes are closely related to the state’s role in managing, organizing, limiting, and intensifying the powers through which democratic self-rule is organized and achieved, as well as the boundary-setting and rule-making activities through which political life is generated” (Warren 2006, 383); “Democracy is a form of governance of a modern state. Thus, without a state, no modern democracy is possible. These assertions hold true both theoretically and empirically” (Linz y Stepan 1996, 17).

<sup>7</sup> Los títulos en cursivas de los tres cambios citados son traducidos de *Democracy* (Tilly 2007).

religión), la política pública y sus recursos tendrían que estar disponibles para quienes comporten estas diferencias, y mantenerse inmunizados de sus intereses particulares.

Los dos primeros cambios hacia la democratización, propuestos por Tilly, son de utilidad para comprender la manera en la que organizaciones de la sociedad civil suscriben y participan de una propuesta de fortalecimiento del Estado. Los dos –ampliación participativa e igualdad en recursos– conducen al Estado a cumplir con una serie de deberes hacia la sociedad, pensados para democratizar el régimen. Sin embargo, un tercer cambio ayuda a explicar el por qué y la intensidad de los conflictos entre el Estado y las organizaciones relacionadas a la educación.

En su tercer cambio Tilly propone que para una democratización es necesaria una “inhibición de los centros de poder coercitivos autónomos y/o arbitrarios dentro y fuera del Estado” (Tilly 2007, 138). Para obtener cierta autonomía (independencia en sus decisiones) y democratizar los servicios públicos (como la educación, la salud), el Estado –idealmente– no solo debe desentenderse de otros poderes, aunque compartan una ideología común (como la de algunas organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles), sino que es *su deber* inhabilitarlos. Es decir, en lo posible debe dedicar su capacidad a someterlos, y junto a los dos primeros cambios, lograr que “la democratización suceda” (76). Este tercer cambio hacia una democratización funciona ciertamente como un deber especial para lograr una ampliación de derechos y privilegiar el interés público (ej. en la redistribución de recursos). Dicho deber opera también a manera de garantía por parte del Estado para el cumplimiento de los dos primeros de democratización; ya sea para una ampliación de derechos, mediante la expropiación de poderes que pueden derivar en privilegios; y para la segunda condición, inmunizando lo público de lo privado y favoreciendo solo ciertas preferencias.

El afán del Estado por suprimir otras potestades que compitan contra él ha sido descrito también por Max Weber, quien ubica en los primeros desarrollos del republicanismo la aprehensión que tiene una democracia al tener que enfrentar poderes que escapen a su dominio, al control de la *res publica*:

Por razones de orden político o de policía, la época republicana había tenido siempre que tomar enérgicas medidas contra las asociaciones privadas. Los periodos de represión alternaron con los de tolerancia. Para las asociaciones privadas en sí mismas, la época de la monarquía fue poco propicia. Políticamente, la democracia tenía temor a las uniones de los

social y económicamente poderosos, y la monarquía a cualquier tipo de asociación no controlada (Weber 1964, 564).

En este orden de ideas, se entiende que algunas formas de organización del poder (democracia, monarquía) coinciden en procurarse autonomía y capacidad de control respecto de otros poderes, dando lugar a una tendencia a centralizarlo (en la asamblea, en las cortes). Por ende, la democracia, como gobierno y aplicación del poder mediante la regla de la mayoría, tendría también que distanciarse de otras esferas de poder y procurar cierto aislamiento.

Como se habrá observado, un elemento recurrente que aparece en el trabajo de Tilly, con relación a la democracia, es la idea del *deber* del Estado de sostenerla y de impulsar la democratización. Como se verá en varias estrategias de fortalecimiento del Estado, este *deber* se ha convertido en una premisa que justifica la actuación de las elites estatales, frente a los intereses y poderes de individuos y organizaciones de la sociedad civil, provocando invariablemente conflictos.

A manera de síntesis de este debate, se plantea que la democratización puede verse como un deber que se le asigna al Estado, para satisfacer demandas ciudadanas. El Estado asume como una obligación la democratización y para ello buscará que se cumplan las tres condiciones expuestas: que se amplíe la participación para las mayorías comprendidas en la idea de ciudadanía; que lo privado y corporativo se supediten a lo público, realizando una selección de intereses de tipo universalista; y que se inhabiliten los poderes ajenos al Estado que amenacen las dos primeras condiciones.

Con el objetivo de lograr una democratización dentro de la sociedad, el Estado emplea sus poderes, con los conflictos que esto implique, disponiendo de los recursos que se generen en un territorio, y definiendo las reglas de su distribución, buscando reconfigurar las relaciones sociales y de poder, con autonomía de otras organizaciones de la sociedad civil. En contraparte a esta visión de la democratización *desde* el Estado, puede marcarse una desde la perspectiva de las organizaciones sociales. En esta perspectiva se enfatizarán los aspectos que supongan extensiones de derechos y redistribución de recursos por parte del Estado, además de que se dé una mayor apertura para posicionar sus preferencias en la política y la discusión pública. Sin embargo, es necesario considerar que la acción del propio Estado –mediante su poder “despótico”, como diría Mann– puede provocar una dedemocratización al revertir los

tres cambios que se han señalado. Esto quiere decir que si el Estado y sus élites acaparan y asumen la democratización como *su* deber exclusivo (y así excluyente), sin incorporar a otros actores políticos, se puede advertir un incremento en la posibilidad de conflictos. Las reversiones dedemocratizadoras se producirían por una reducción de la participación política ciudadana, concentrando toda decisión al interior del Estado. Pero también por un recorte en el acceso a oportunidades y recursos públicos, dando preferencia a quienes suscriban al proyecto político específico de quien gobierne el Estado. Sin embargo, el cambio más dedemocratizador –y quizá más conflictivo– consistiría en una concentración del poder coercitivo del Estado, de manera que sus élites adopten una autonomía despótica, haciendo un uso discrecional de las instituciones públicas.

#### **1.4 Retorno del Estado**

Finalmente, para cerrar este capítulo, cabe situar el fortalecimiento de los poderes del Estado ecuatoriano en el contexto de una serie de cambios políticos en América Latina. A finales del siglo XX varios proyectos políticos de izquierda accedieron al gobierno de sus respectivos países. Este cambio en la tendencia, denominado por cierta literatura como el “giro a la izquierda” de América Latina (Cameron y Sharp 2010, Goldfrank 2008, Levitsky y Roberts 2011), ocurrió en Brasil, Chile y Uruguay de manera más ‘institucional’, y en Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador de manera más ‘radical’ (Mazzuca 2012). La diferencia entre las variantes ‘institucional’ y ‘radical’ del “giro a la izquierda” es la forma en la que los gobiernos se relacionan con el conjunto de instituciones estatales. La clasificación elaborada por Sebastián Mazzuca (2012) señala que los gobiernos del primer grupo –los institucionales– se han comportado de manera menos invasiva con el Estado, manteniendo mayormente sus contrapesos y las constituciones políticas que los rigen; el segundo grupo –los radicales– se dedicó a dominar abiertamente todas las instituciones del Estado, por ejemplo la justicia, “refundándolo” todo, mediante la redacción de nuevas constituciones (excepto Argentina) y difuminando agresivamente las líneas que dividen gobierno, Estado y partidos o movimientos políticos en el poder. Otra diferencia importante, según Mazzuca, es que los “radicales” apostaron por promover políticas *de gobierno*, vulnerables a ser sustituidas por los vaivenes electorales, en tanto que los “institucionales” se orientaron más a elaborar políticas *de Estado*, es decir, con cierto consenso por su estabilidad entre quienes participan de todo el juego

político.<sup>8</sup> Sin embargo, tres elementos son comunes a los dos grupos: el Estado fue reconfigurado por estos gobiernos para operar como un actor más poderoso en todos los sentidos (económico, político, legal); los gobiernos adoptaron una posición que se ha etiquetado como posneoliberal, en contraposición a toda política “neoliberal” que se había implementado en el pasado para desplazar al Estado; y cada gobierno, al menos discursivamente, presenta actualmente una fuerte tendencia a aliarse con sindicatos de trabajadores, proteger derechos laborales, replanteando temas de salarios mínimos y tipos de contratación. Un resultado del “giro a la izquierda” es lo que se denomina el *retorno del Estado* en varios países de América latina, dentro de los que se incluye Ecuador. Por la variedad de elementos que implica un análisis de este “retorno del Estado” se propone cuatro características.

1. Agotamiento “neoliberal”. Las razones por las que el Estado retorna en los países mencionados, es decir, vuelve al primer plano, son variadas. Sin embargo, una causa persistente en los discursos políticos se refiere al agotamiento del “modelo neoliberal”, por lo que todas las políticas públicas existentes debían reformarse o directamente revertirse, y ser fuertemente replanteadas para fortalecer al Estado. La narrativa que se elabora en este apartado describe al Estado de cada país como una institución reducida a sus funciones mínimas, debido a la suscripción de los gobiernos de la región al denominado Consenso de Washington. Otros elementos que acompañan el tema del “agotamiento neoliberal” incluyen el desgaste de los partidos tradicionales, sus modelos de gobierno y por consiguiente la desconfianza de la población con respecto a las políticas públicas vigentes hasta el arribo al poder de los gobiernos llamados *posneoliberales* (Paramio 2008, 3).

2. Compromiso de democratización. Un elemento que surge, a raíz del reposicionamiento y fortalecimiento del Estado, apunta a emplearlo como instrumento para reducir las desigualdades. Esto quiere decir que se recurre al Estado para formular políticas públicas que dispongan de recursos financieros, y así mediante subsidios ampliar la cobertura de servicios de salud, educación e infraestructuras públicas. Los gobiernos posneoliberales optaron por reformar sus leyes –en algunos casos empezando con nuevas constituciones– con miras

---

<sup>8</sup> Levitsky señala que, para un análisis del auge de la izquierda en América Latina, a partir de 1998, se puede considerar también a otros países además de los señalados: “The political ascendancy of the Left extended beyond these presidential victories. Leftist alternatives emerged or strengthened during the 2000s even in countries where they did not capture the presidency, such as Mexico, Colombia, Peru, and Costa Rica” (Levitsky y Roberts 2011).

también a ampliar la participación de la ciudadanía (al menos procedimentalmente) en las decisiones políticas (Stoessel 2014, 127). Es decir, no solo se proyectó en el panorama político de cada país la utilización del Estado para satisfacer demandas materiales de la ciudadanía, sino que se le atribuyó la misión de democratizar todo asunto y espacio político.

3. Nacionalización de la economía. Además de un uso más enérgico de la política fiscal y monetaria por parte de los gobiernos posneoliberales, el retorno del Estado trajo consigo varias estrategias para una conducción altamente centralizada y por ende reguladora de la economía. Esta centralización económica ha supuesto varias operaciones, como recompra de deuda (Ecuador) o impago (Argentina); nacionalización de recursos naturales o renegociación de contratos petroleros y mineros con mayor margen para el Estado; rechazo a las negociaciones de tratados comerciales internacionales, aunque con algunas excepciones para gobiernos con intereses políticos similares; y una persistente aplicación de política arancelarias y de protección de la soberanía en asuntos, por ejemplo, de alimentación. Estas estrategias, conectadas al compromiso de democratización, pretendían tener un fuerte impacto redistributivo en la sociedad, especialmente en “los sectores más desfavorecidos”, e incluso se definieron como idóneos para “salvar el sistema de mercado” (Stoessel 2014, 134, Weyland 2011, 72).

4. Recursos materiales y discursivos del Estado. Este aspecto del retorno del Estado, por impulso de gobiernos posneoliberales, comprende una dimensión material y otra simbólica. Lo material se refiere a que el reposicionamiento y fortalecimiento del Estado estuvo fuertemente vinculado a los recursos financieros obtenidos por los precios de las materias primas en la década del 2000. En el caso de Ecuador, los precios del barril de petróleo, que alcanzaron su pico más alto en 2008, sirvieron para que el Estado destine una gran cantidad de recursos en gastos de capital para infraestructura y en la ampliación del aparato burocrático. Pero, además, el denominado “retorno del Estado” incorporó una compleja dimensión discursiva, en la que se propone el fortalecimiento del Estado como una virtud política y una manera de fortalecer a la propia ciudadanía. Pero esta misma actitud que propone al Estado como útil para el ciudadano, ha servido de insumo para que los gobernantes ataquen a sus oponentes. Con respecto a los gobiernos posneoliberales más radicales, Mazzuca sostiene que, además de reposicionar al Estado en el “primer plano” de la vida social, sus líderes han estado “envueltos en una retórica más beligerante, que acusa a ‘pelucones’, ‘oligarquías’, ‘medios concentrados’ o ‘cipayos neoliberales’” (Mazzuca 2012) a

quienes ocupan el lugar de la oposición, endosándoles toda la problemática política y socioeconómica de sus respectivos países. Por consiguiente, en los discursos gubernamentales se aprecia que “los presidentes radicales se enorgullecen una y otra vez de haber ayudado a sus países a construir Estados más fuertes y autónomos, Estados que en particular pueden implementar políticas que son independientes de las preferencias de las instituciones financieras internacionales y las élites económicas nacionales.” (Mazzuca 2012).

Al observar el uso de la idea de “retorno del Estado”, Burbano de Lara destaca precisamente la potencia que tiene como ofrecimiento político, especialmente para las ciudadanía de tres países: Venezuela, Ecuador y Bolivia. Para el autor, el retorno del Estado sirve para que un gobierno como el de Rafael Correa disponga de una herramienta ideológica capaz de afrontar retos complejos, como la superación de la pobreza, las desigualdades y otras transformaciones. Es decir, regresa como promesa de solución a las necesidades de los sectores sociales “marginados”: “El estado vuelve con la dignidad atribuida a la nación y a la patria, pero también para imponer orden y justicia, para cambiar las relaciones de poder e ir más allá de una sociedad que se organiza desde el mercado” (Burbano de Lara 2015, 32). Se produce entonces una interconexión entre Estado (y su retorno), la patria y la idea de refundación que, en conjunto, alteran todo el escenario político para imponer “orden y justicia” (Burbano de Lara 2015, 32). El presidente Correa “habla de poner en ‘primer plano’ al Estado luego del desprestigio al que fue sometido por el neoliberalismo” (Burbano de Lara 2015, 32). Se infiere entonces que la tarea del líder es que el Estado adquiera una nueva presencia, más activa frente a la ciudadanía.

En el caso específico de Ecuador, esta investigación coincide en que a partir de 2007 el gobierno adoptó la versión radical del “giro a la izquierda” y el Estado se reconfiguró para operar como un actor posneoliberal que pretende transformar radicalmente la sociedad, propiciando una refundación de todas sus instituciones. El Estado ecuatoriano a inicios del siglo XXI –con el Gobierno de la Revolución Ciudadana– se reposicionó como una institución política que busca incidir en la vida social del país de manera sustancial.

Para finalizar esta parte es pertinente compartir las ideas de Catherine Conaghan (2015) con respecto al Estado durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Según la autora, el caso del *retorno del Estado* ecuatoriano, desde 2007, contiene un componente financiero y otro político, observable desde las acciones de la élite que lo gobierna. Lo financiero implica una mejora de extracción de recursos fiscales, centralizando su gestión en el Estado y

asignándolos al gasto público; y en lo político, el Estado ha buscado rehacer su relación con el conjunto de la sociedad, al implementar nuevas reglas, suficientes para “densificar” el ámbito normativo; es decir, se ha aumentado la cantidad de normas legales y se ha profundizado su alcance para ejercer un control más completo del ámbito social (2015, 9). Sin embargo, esto plantea una pregunta: ¿reposicionar al Estado al primer plano de la vida social y fortalecer sus poderes ha conducido a una democratización?

En el siguiente capítulo se presentará una caracterización de las organizaciones sociales que, desde la perspectiva del Gobierno de la Revolución Ciudadana, mantenían espacios de poder y decisión dentro de la educación ecuatoriana. Con estas caracterizaciones se buscar definir qué elementos de la democratización son los que radicalizaron las diferencias entre el gobierno del presidente Correa –que tiene un importante poder de decisión en las instituciones del Estado– y las organizaciones sociales.

## Capítulo 2

### Organizaciones y actores del campo educativo ecuatoriano

En este capítulo se presentan las organizaciones y actores del campo educativo con los que el gobierno de la Revolución Ciudadana ha entrado en conflicto en su proceso de fortalecimiento del Estado. Las caracterizaciones se concentran en exponer la relación y ubicación de las organizaciones con respecto al Estado y los poderes específicos que mantenían en el campo de la educación pública y privada. Estas caracterizaciones servirán de insumos para, en el capítulo 3, analizar las estrategias estatales que han atacado el poder que se atribuye a cada organización dentro del campo educativo. En este capítulo se caracterizará al mayor gremio educativo del país, la Unión Nacional de Educadores (UNE); al sistema de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) manejado principalmente por la organización indígena CONAIE; y se caracterizará la manera en la que se configuró el sistema de educación superior ecuatoriano en las últimas décadas y la trayectoria de aparición de sus universidades. Se han elegido estas caracterizaciones siguiendo varios criterios.

El primero se debe a la visibilidad de los conflictos entre el gobierno y varias organizaciones sociales. Con respecto a la UNE, el gobierno del presidente Correa enfrentó paralizaciones nacionales del gremio docente, para luego entablar negociaciones con relación a sus planes de reformar la educación pública. La disputa por la EIB también se convirtió en motivo de conflicto y distanciamiento entre la Revolución Ciudadana y una parte importante de la dirigencia indígena; esto además ha sido un elemento de enfrentamiento utilizado por el presidente Correa en sus denominados “Enlaces Ciudadanos”. Por parte de la dirigencia indígena ha habido movilizaciones en torno a las decisiones gubernamentales y ministeriales de replantear la educación intercultural. Con respecto a la educación superior, fue notoria la movilización que provocó el debate de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en la Asamblea Nacional. Los rectores de varias universidades participaron activamente en las discusiones públicas del proyecto de ley de educación superior, elaborado por el Ejecutivo, oponiéndose fuertemente a varios planteamientos que les han restado autonomía administrativa y académica. A esto se añade, como antecedente, la intervención y cierre de varias instituciones de educación superior de Ecuador (IES), a partir de lo establecido en el Mandato 14 de la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2008.

El segundo criterio para seleccionar estas organizaciones es la relación que se les atribuye con respecto a la educación ecuatoriana, la cual ha sido objetada por la Revolución Ciudadana. A la UNE se le atribuye el dominio de la docencia pública y la baja calidad de la educación. A la CONAIE, la monopolización de la EIB y su alejamiento del sistema nacional de educación pública. Y a las universidades públicas y privadas se les ha atribuido una desconexión con la sociedad para la solución de problemáticas socioeconómicas, e incluso la mala calidad de todo el sistema de educación superior. Con estas ideas en consideración y por concentrarse buena parte de la conflictividad entre el gobierno y organizaciones sociales en el campo educativo, se presentan las siguientes caracterizaciones.

### **2.1 La Unión Nacional de Educadores (UNE)**

Esta caracterización de la Unión Nacional de Educadores (UNE) se concentra en dos aspectos de su formación y relación con el Estado ecuatoriano. El primero, traza la manera en que la UNE se convirtió en el mayor gremio público del país, obteniendo así una centralidad en el campo educativo público; y el segundo aspecto describe su poder e incidencia en el ámbito de la política pública educativa en Ecuador, específicamente en lo que se refiere a los docentes del magisterio ecuatoriano.

La creación de la Unión Nacional de Educadores (UNE) se remonta a 1934 cuando se organizó el Primer Sindicato de Educadores Primarios de Azuay y Pichincha. En 1938, el Presidente Enríquez Gallo decretó la sindicalización obligatoria de los docentes públicos, en un contexto de fuertes reivindicaciones sociales, y sancionó la primera Ley del Magisterio de Ecuador. En agosto de 1944, pocos meses después del derrocamiento del presidente liberal Arroyo del Río (en la revolución popular conocida como ‘La Gloriosa’, del 28 de mayo de ese año) el sindicato docente realizó su Primer Congreso Nacional de Educadores. En el gremio de educadores participaban figuras destacadas de la pedagogía nacional, como Fernando Chaves, Reinaldo Murgueytio y el profesor normalista Emilio Uzcátegui, al que “Con la revolución del 28 de Mayo de 1.944 le fue conferida la Presidencia de la Comisión Técnica y del Consejo Nacional de Educación. En agosto participó en el Congreso Nacional de unificación del Magisterio. El Gobierno acogió el pedido y salieron Diputados: de la Costa Eloy Velásquez Cevallos y por la sierra Emilio Uzcátegui.” (Pérez Pimentel s.f.). Con estos elementos ya se empieza a vislumbrar el ingreso de algunos de sus dirigentes a la política nacional.

El gremio educativo en sus inicios estaba influido por figuras intelectuales como Uzcátegui y otros profesionales de la educación, los que la investigadora en educación Sonia Fernández Rueda (2013, 13-14) define –al menos a los más preparados– como “intelectuales pedagogos”, politizados y cercanos a partidos –como por ejemplo el Socialista en esa época, que Uzcátegui ayudó a fundar– e inclinados a defender la laicidad en la educación. Estos maestros ya se sitúan como “usufructuarios del normalismo liberal, muchos de ellos adeptos a las ideas marxistas y militantes socialistas que consiguieron situarse en las altas instancias administrativas del Ministerio de Educación” (Fernández Rueda 2013, 13-14). Y asimismo manejaban “un poder burocrático, a la manera que lo sostiene Weber, [que] se había constituido sobre la base de los conocimientos especializados que portaban estos pedagogos” (Fernández Rueda 2013, 13-14).

Con el tiempo, en la UNE predominaría el pensamiento de izquierda, bajo la dirección de maestros normalistas militantes del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE).<sup>9</sup> En 1951 Emilio Uzcátegui fue condecorado por el presidente Velasco Ibarra, considerándolo “el mayor Pedagogo [*sic*] del país por su permanente labor en pro del magisterio” (Pérez Pimentel s.f.). Hasta entonces, se aprecia que el gremio educativo no guardaba malas relaciones con el poder de turno. Además, fue Velasco Ibarra quien legalizó de nuevo el sindicato de profesores, proscrito unos años antes por Arroyo del Río.

En cuanto a Uzcátegui, en su momento trabajó para consolidar la educación como una tarea fuertemente ligada al Estado y ocupó también el cargo de ‘Director General de Educación Común’<sup>10</sup>. A partir de la década del 40 prestó sus servicios académicos en Ecuador y otros países, como Paraguay, San Salvador, Bolivia, Argentina y Estados Unidos. En 1972 regresó a Ecuador e ingresó a trabajar en algunas universidades (Pérez Pimentel s.f.).

Los continuos viajes de Uzcátegui por más de treinta años coinciden con un curioso vacío bibliográfico sobre la UNE en las décadas del 50 y 60. Entre los escasos datos encontrados se conoce que en 1950 el gremio obtuvo su personería jurídica por parte del Estado, mediante un Decreto Ejecutivo del presidente conservador Ponce Enríquez, registrándose con el nombre que actualmente mantiene. Podría presumirse que las décadas del 50 y 60 fueron de un

---

<sup>9</sup> Emilio Uzcátegui fue representante del Partido Socialista Ecuatoriano en sus primeros años de funcionamiento, en varios eventos de carácter pedagógico y gremial.

<sup>10</sup> El cargo se refiere a una posición dentro de una comisión que asesoró al Congreso Nacional de Ecuador en la década del 30. El objeto de la comisión consistía en definir unas nuevas políticas públicas de educación.

fortalecimiento lento del gremio educativo, por varios factores. Uno de ellos es que los maestros contaban con una posición de poder como poseedores de conocimientos, lo que los distinguía dentro de la sociedad; pero al mismo tiempo, su trabajo los orientaba a identificarse con las personas de recursos más escasos por su trabajo. Por esta combinación de factores muchos se habrían resistido –inicialmente– a perder ese estatus de “intelectual pedagogo” que señala Fernández Rueda (2013, 83), retardando en el gremio una militancia partidista generalizada. A esto se añade la impresión de Fernández Rueda, en la misma investigación, de que la politización y afinidad con las ideas de la izquierda de los maestros era vista con aprensión por la ciudadanía. A los maestros se les reclamaba un espíritu de cuerpo, una conducta apolítica y un blindaje ante el entorno social y sus dificultades. En una reseña sobre la etapa previa de su sindicalización, en torno a la décadas del 30, se indica que un rasgo importante de los maestros, en los inicios de la formación gremial, era “su autopercepción, entre otros aspectos, de sujeto intelectual, el cual, en virtud de tal condición, se vio así mismo, en un momento determinado, en capacidad y en obligación de conducir y encaminar políticamente a los sectores populares” (Fernández Rueda 2013, 138). Esta idea de *liderazgo popular* se consolidó posteriormente en las filas de la UNE, especialmente por la estrecha relación que entabló con el partido de corte marxista leninista Movimiento Popular Democrático (MPD).

Otro elemento útil para entender la moderada visibilidad de la UNE, en las décadas del 50 y 60, se puede deber a la relativa estabilidad de la vida política ecuatoriana durante varios gobiernos de la segunda posguerra. Por ejemplo, puede considerarse que con el presidente conservador Camilo Ponce Enríquez el gremio educativo no tuvo muchas tensiones, en tanto el gobierno “dio gran impulso a las construcciones escolares, y es imposible enumerar las escuelas, más de quinientas, que en todo el país fueron dotadas de nuevos y modernos edificios.” (Avilés Pino 2014). Esta noción de estabilidad, por la satisfacción de infraestructuras educativas, también es compartida por Gabriela Ossenbach (1999). En su caracterización de la educación ecuatoriana entre 1944 y 1983, Ossenbach señala una constante de esas décadas: la alternancia de dos tipos de gobierno que asignaron cantidades significativas de presupuesto al sector educativo, atendiendo a planes modernizadores. En un primer tipo de gobierno, de corte planificador, desarrollista y nacionalista, la autora incluye a Carlos Julio Arosemena Tola (1947-1948), Galo Plaza Lasso (1948-1952), Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), e incluso la junta militar de 1963-1966; y luego Otto Arosemena Gómez (1966-1968). En un segundo tipo de

gobierno incluye toda la obra asistencialista de Velasco Ibarra (1944-1947, 1952-1956, 1960-1961, 1968-1972) considerada de corte ‘populista’. Al describir todas las presidencias de esas décadas, en términos de gobierno, Ossenbach estima que “los gobiernos velasquistas contrastarían con los afanes desarrollistas de Galo Plaza o con la política planificadora de la Junta Militar de 1963-66, pero el resultado de ambas políticas, asistencialista y planificadora, redundaron a lo largo de todo este período en beneficio de la extensión de la educación pública” (Ossenbach 1999). En concordancia con esta reducida presencia política de la UNE en las décadas del 50 y 60, en su estudio sobre sindicalismo en Ecuador, Jaime Durán Barba (2003) argumenta que recién “hacia fines del año 1971 otra organización que iba a cobrar paulatinamente fuerza, la Unión Nacional de Educadores (UNE), amenazó con un paro nacional del magisterio” (Durán Barba 2003, 257).

Ya sea porque el sindicalismo docente estaba opacado por otros de tipo industrial obrero, o porque el pensamiento de Uzcátegui, más intelectual-pedagogo que activista, todavía influía en la organización, o bien porque los maestros asumían que los gobiernos atendían la educación, el gremio educativo no mostró un protagonismo significativo en la vida política ecuatoriana, hasta el retorno a la democracia en 1979. Una nota de archivo del desaparecido Diario HOY aclara el rumbo político que tomaría el gremio en la década del 70. Según la fuente, la UNE “no fue siempre pro marxista. [...] La penetración del MPD empieza a comienzos de la década de los setenta, cuando en Pichincha se conforma en el interior de la UNE el grupo Vanguardia del Magisterio que, con los años, se extiende a nivel nacional con apego al también naciente Movimiento Popular Democrático (MPD)” (Diario HOY 1999).

En esta instancia es útil recapitular la entrada de la izquierda radical en la UNE, considerando una serie de hechos. Después de su oficialización en las décadas del 40 y 50, la UNE estaba en proceso inminente de politización, debido a que la organización estaba expuesta al pensamiento y actividades de varios miembros socialistas y comunistas, quienes promovían una lucha anticapitalista y antinorteamericana en el contexto de la Guerra Fría.

Posteriormente, en 1968 se produjo una escisión en el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE), cuando una facción se separó y fundó el Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE). El PCMLE fue el responsable de organizar el grupo ‘Vanguardia del Magisterio’ para participar en las elecciones internas de la UNE, y así controlar el gremio. Con esto, la intervención directa del PCMLE en la estructura directiva de la UNE completó la captura del sindicalismo educativo ecuatoriano por parte de la izquierda radical. Para entender las líneas

políticas que rigen el pensamiento de ‘Vanguardia del Magisterio’ y la politización que abiertamente declaran haber instalado en la UNE, es ilustrativa esta entrevista a la presidenta de esa organización del PCMLE, Teresa Bolaños, en 2007:

*Pregunta: ¿Podemos decir que los maestros tienen apertura a los planteamientos políticos?*

Respuesta: El magisterio es político, ha dejado de pensar que es prohibido ser político y hacer política. El maestro discute ahora del significado de la deuda externa, la soberanía nacional, la agresión imperialista que recibe nuestro país, la defensa de nuestros derechos como seres humanos; también se ha planteado una propuesta de cambio para mejorar. Hay un magisterio unionista, que quiere a su UNE, reconoce a sus dirigentes porque hay logros concretos, pero también una formación ideológico-política que tiene como consecuencia ir respetando y luego asumiendo una corriente de izquierda (PCMLE 2007, <http://www.pcmle.org>).

La respuesta de la presidenta de ‘Vanguardia’ expone sin reservas la función política que ha asumido el magisterio representado por la UNE. El PCMLE, que opera de manera semiclandestina, fundó además en 1978 el partido Movimiento Popular Democrático (MPD) para participar en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año siguiente. Obtuvo su primera curul en el Congreso Nacional ecuatoriano con el diputado Jaime Hurtado por la provincia del Guayas, en 1979. El diputado Hurtado gestionó la recuperación de la personería jurídica de la UNE, revocada por la anterior dictadura militar. De esta forma puede verse cómo el PCMLE diversificó sus frentes de acción política, apoyando a la UNE con su partido, el MPD (Luna Tamayo 2009, 54-55), consiguiendo que las dos organizaciones se refuerzan mutuamente, puesto que el gremio le proveía constantemente de militantes para manifestaciones, protestas y cuadros electorales; por su parte, el MPD le brindaba representación institucional y defendía su ideario en el Congreso Nacional (La Hora 2007).<sup>11</sup>

Por las filas de la UNE han pasado varios dirigentes gremiales que han participado en elecciones, principalmente por el MPD. Varios representantes de la UNE han ejercido cargos en poderes del Estado y entre los más visibles se encuentran diputados, alcaldes y prefectos en todo el país. Algunos miembros de la UNE, vinculados al MPD, también han ocupado cargos públicos en los ministerios y secretarías de varios gobiernos, desde el retorno a la democracia en Ecuador, lo que da cuenta de que el Estado y sus funciones también han sido espacios

---

<sup>11</sup> EL PCMLE ha aplicado una estrategia similar de conformar organizaciones políticas intermedias para capturar algunas federaciones estudiantiles ecuatorianas de educación secundaria y superior, y disputarlas a otras tiendas políticas.

habituales de acción política del gremio. Algunos nombres recurrentes incluyen los siguientes: los diputados Jaime Hurtado (candidato presidencial y diputado), Lenin Rosero (exvocal del Tribunal Constitucional), Juan José Castelló (diputado, presidente de la UNE), Gustavo Terán (diputado, dirigente de la UNE), Luis Villacís (diputado), Rafael Erazo Reascos (diputado y prefecto por la provincia de Esmeraldas), Stalin Vargas (diputado), Édgar Isch (exministro de ambiente del expresidente Lucio Gutiérrez), Ciro Guzmán (exasesor de Gutiérrez) y recientemente los dirigentes y asambleístas Mery Zamora (expresidente de la UNE) y Jorge Escala.

La UNE, como organización sindical –y al tener al MPD como el partido que representa sus intereses–, puede ser situada en la denominada *vieja izquierda* de América Latina (García Rendón 2012, 27-37). García Rendón sintetiza cuatro elementos que distinguen a partidos y movimientos enmarcados en la *vieja izquierda*: se definen como marxistas-leninistas; son revolucionarios; apoyan o al menos no rechazan totalmente la vía armada como forma de lucha; y se organizan fuertemente bajo la idea de partido único. Las organizaciones de la *vieja izquierda* tienden a comulgar con estos cuatro elementos o al menos mantienen una cercanía con ellos. Sin embargo, el MPD, y por asociación la UNE, también se ha aliado en ocasiones con el movimiento indígena y otras organizaciones más cercanas a la *nueva izquierda* (García Rendón 2012), en la que se incluyen, por ejemplo, movimientos sociales progresistas. El discurso, estatutos, publicaciones y declaraciones de los representantes de la UNE apelan permanentemente a una defensa activa de la educación pública –su entorno de trabajo– y de su asociación gremial como la única legítima en el país. En las últimas décadas han incorporado una resistencia y combate a las políticas que perciben como ‘neoliberales’, lo cual evidentemente los confrontó a toda forma de gobierno desde el año 1984, cuando inició la presidencia de León Febres Cordero. Los motivos de conflicto entre la UNE, aliada al MPD, con los gobiernos de turno desde del retorno a la democracia han mostrado bastante persistencia: resistencia antineoliberal y todo lo que proponga una economía de libre mercado o acuerdos comerciales con países como Estados Unidos o la Unión Europea. En el campo educativo demandan el incremento de salarios, bonificaciones y compensaciones para los docentes. También ha sido motivo de conflicto su incidencia en la política pública educativa, especialmente en lo relacionado a la consignación de derechos laborales de los maestros y sus protestas por cambios normativos en la educación. Además, defienden el respeto a su estatus de ‘clase’ magisterial, en aras de reforzar su unidad, para fortalecer su carácter “unionista”, como sostiene la presidente de Vanguardia del Magisterio.

En un recuento de la trayectoria política de la UNE se encuentra una cronología llamada *Conquistas de la UNE en los últimos 36 años*, que da cuenta de su carácter contencioso frente a los gobiernos de turno, conformando una visión de la política alimentada frecuentemente del concepto de “lucha”, como elemento de auto afirmación. En el documento, que consiste en una página dividida en tres columnas, la UNE se refiere a su incidencia en toda política pública como “CONQUISTAS”. Estas ‘conquistas’ conforman la primera columna, en la que se adjudican la elevación de salarios de los docentes públicos, además de derogaciones, aprobaciones y reformas a leyes y reglamentos laborales. Además, se confiere la calidad de ‘conquistas’ a eventos como la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), o haber evitado la ‘privatización’ y ‘municipalización’ de la educación. En la segunda columna que tiene la cabecera “A FAVOR”, constan los nombres de sus propios dirigentes y representantes en el Congreso Nacional, elegidos por el MPD; y en la tercera columna “EN CONTRA” figuran los actores ‘denunciados’ por la UNE, incluyendo los nombres de Presidentes, Ministros de Educación y varios partidos políticos desde el año 1990 (UNE 2012).

En la lista de ‘conquistas’ hay algunos elementos a destacar. El primero es que la mayor parte de ellas se refiere a conquistas salariales: palabras como ‘sueldo’, ‘salario’, ‘subsidio’, ‘compensación’, ‘aportes’, son los más frecuentes, lo que da cuenta del peso de lo pecuniario para el gremio. En dos líneas de las ‘conquistas’ se celebra la “Consecución de rubros para invertir en educación en 56 millones de dólares para capacitación, alfabetización, vivienda” y se anuncia que “Junto a las demás organizaciones sociales, se logra que se suspenda las negociaciones del TLC y se gana la opinión pública por la caducidad de la OXY, la lucha continúa” (UNE 2012). Otro elemento que se evoca es la resistencia al traspaso de la educación a los gobiernos locales: con anotaciones como “Lucha en contra de la privatización, municipalización de la educación”, “Eliminación del Art. 9 de la Ley de Descentralización del Estado, que entregaba la administración de la educación a los municipios”, “Consecución de la derogatoria del acuerdo ministerial N° 578 con el cual la educación debía pasar a los municipios del país”. Con esto se aprecia una postura radical que reafirma la centralización estatal del sistema educativo, quizá para prevenir que una descentralización genere una dispersión organizacional que afecte sus intereses. A esto se añade que no haya una sola mención a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que, por lo que se investigó, tuvo la resistencia inicial del gremio a ser implementada probablemente por la misma razón: perder su poder en aquel espacio (Ortiz Crespo 1991, 111) El gremio

encontraría más apropiado para sus intereses el poder centralizador del Ministerio de Educación, y no la distribución territorial con la que funciona la EIB, además de no confrontar a los poderes de las organizaciones indígenas que la gestionaban.

En relación a su tamaño, un informe del Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP, de Argentina) sobre los sindicatos docentes en América Latina muestra que de un grupo de 18 países en la región, la cantidad de docentes ecuatorianos de enseñanza básica creció un 67,1% entre los años 1980 y 2000, situándose por debajo del promedio (83,5%) (CEPP 2008). Sin embargo, dos datos adicionales deben destacarse: la UNE agremió al 90% de docentes del sistema educativo público (2007), lo que da cuenta de su capacidad de ‘carnetización’. Según el mismo informe, Ecuador registró 88.861 docentes en 1980 y 148.468 en 2000 (CEPP 2008). En 2007, la UNE recibía el aporte de 120.000 afiliados a los que se descontaba el 1,5% de su salario (El Comercio 2015). Es decir, además de su poder dentro la política pública ecuatoriana, el poder de la UNE como organización gremial fue efectiva. A esto se añade que la UNE había logrado que las aportaciones de los docentes se descuenten directamente de los roles de pago que el Ministerio de Educación genera, para transferir lo recaudado a la cuenta del gremio.

Al describir una tipología de la agremiación docente en América Latina, Aurora Loyo (2001) tipifica algunos rasgos en los que la UNE se enmarca. Se conforma mayormente con profesores de la educación pública, trabaja cerca de partidos políticos y se financia con un porcentaje del salario de los docentes (Loyo 2001). Por otra parte, tanto en el MPD como en la UNE, lo democrático no solo ha sido un asunto de carácter interno y procedimental (realizan asambleas y elecciones para designar sus autoridades), sino parte de una propuesta radical que incluye democratizar la propiedad (abolición de toda forma de propiedad privada) y democratizar la educación (universalización de lo público y condena de lo privado). Los objetivos oficiales de la UNE son elocuentes para inferir sus conceptos de democratización. En sus estatutos se apuesta por “desarrollar en forma organizada y permanente la defensa de la educación fiscal, laica, gratuita, democrática, emancipadora de calidad y proteger esta afirmación como principio fundamental de la institución” (UNE 2012) con lo que puede sostenerse que una de sus prioridades es el mantenimiento de la educación como un derecho, cuya gratuidad es una tarea irrenunciable del Estado. Además, la UNE se propone exhortar al Estado “en forma constante y oportuna para la creación de instituciones fiscales, laicas y democráticas, para la atención a las existentes, proporcionándoles el presupuesto que les

permita un funcionamiento adecuado para la convivencia digna de los docentes y estudiantes, a fin de que las futuras generaciones se integren a una sociedad más justa” (UNE 2012). Tanto como valor democrático como práctica democratizadora, se entiende que para la UNE el campo educativo es la base de su proyecto político.

La posición de la UNE en pro de una democratización radical, en favor de la educación estatal gratuita y anti ‘neoliberal’, puede encontrarse constantemente en el discurso de varios integrantes; por ejemplo, en una ponencia disponible en línea de Edgar Isch, dirigente de la UNE, militante del MPD y exministro de Ambiente durante el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, se define el sentido de una educación democrática desde su perspectiva marxista y leninista:

*Educación democrática para enfrentar a la educación neoliberal: [...] planteamos que para los sectores democráticos y populares, la calidad de la educación debe ser entendida en cuanto ésta contribuye a una transformación social, a generar ese mundo que anhelan los pueblos, en los que la libertad y la justicia, el bienestar y el progreso, se repartan entre todos [...] No puede haber democracia si se la niega a los docentes. Los ataques a la organización del magisterio por los gobiernos o los grupos de poder, los intentos de destruir a las organizaciones de maestros que se comprometen con la necesaria transformación social, los hemos vivido permanentemente y hoy asumen forma de “flexibilización laboral” e incluso de un falso “pluralismo” tras el que se esconden las garras neoliberales (Isch López 1999, <http://www.fmmeduacion.com.ar>).*

El neoliberalismo es ciertamente el ‘fantasma’ que se ataca en todo el ideario de la UNE. Como se aprecia, el discurso combina una serie de motivos transversales a la democracia y la democratización. En esta visión, los educadores públicos son los responsables de resignificar el sentido de la calidad en la educación, aportando a la democratización de la sociedad. Los docentes serían los agentes encargados de, como sostiene Tilly, “ampliar la política popular” (Tilly 2007, 6); es decir, llevar la educación a todos los sectores, especialmente a los de menores recursos.

Otro componente que marca fuertemente la relación del gremio educativo con el Estado es su adhesión a las ideas de control político de la economía, al punto que se ha convertido en motivo permanente de participación en protestas. Por ejemplo, en las movilizaciones del año 2006, por los avances en las negociaciones para la firma del tratado de Libre Comercio de

Ecuador con EE.UU., la UNE presionó al gobierno para abandonar las mesas que discutían el proceso:

(...) dirigentes de las federaciones de estudiantes secundarios y universitarios, de la Unión Nacional de Educadores (UNE), del Movimiento Popular Democrático (MPD) y de organizaciones sindicales, sitiaron ayer momentáneamente algunos sectores del Centro Histórico de Quito en su denominada huelga nacional. ¿La intención? Protestar contra la posible firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos; solicitar la suspensión del contrato con la petrolera Occidental (Oxy); rechazar el incremento de \$ 10 al salario básico y cuestionar a las empresas de tercerización laboral (El Universo 2006, <http://www.eluniverso.com>).

El cambio social para la UNE es aquél que concentre todos los esfuerzos por financiar la educación pública y reducir la privada. Por tanto, las asignaciones para la educación pública en el Presupuesto General del Estado (PGE) han sido motivo de movilizaciones y paralización de actividades durante décadas, teniendo impacto a nivel nacional, gracias a la coordinación territorial de la organización. Esto ha facilitado, por ejemplo, la suspensión de clases de manera efectiva en algunas, si no todas, las provincias del territorio, en varias ocasiones (El Universo 2003, La Hora 2005).

Los conflictos entre el Estado y la UNE en años recientes se produjeron por demandas de mejora de salarios y por la reducción de las asignaciones a la educación en el PGE. El valor destinado al sector Educación en el PGE fue del 3,2% del PIB en 1972; alcanzó el 4,8% en 1981, descendiendo progresivamente en el año 1995 al 2,5%, hasta llegar al 1,7% en el año 2000. En 2002 hubo un repunte hasta el 2,9%; entre 2005 y 2007 fue del 2,6% y en 2009 se registró un valor del 4%. Al año siguiente, en 2010, se ubicó en 3,8% del PIB (Polo 2005, Contrato Social por la Educación 2010). La estrategia habitual de la UNE ha sido la paralización de actividades. Un artículo de diario HOY, de 1997, da cuenta de esta práctica del gremio y de la recepción que tenía en algunos sectores: “La UNE contra el Magisterio (...) Tampoco este año podía la UNE perder la oportunidad de celebrar su paro, para impedir que comiencen las clases en las escuelas y colegios de todo el país. Ningún momento mejor para ganar un nuevo pulso salarial con el Estado.” (HOY 1997). A la paralización de actividades se añade que el gremio también suele organizar marchas de docentes por las calles. Según un reporte del Ministerio de Educación del año 2009, que el Gobierno del Presidente Correa difundió para criticar a la UNE se afirma lo siguiente:

(...) desde 1975 hasta el último paro realizado por la Unión Nacional de Educadores (UNE) la semana pasada, los estudiantes han perdido 711 días de clases. Es decir, tres años lectivos de 200 días laborables y 111 días más. Entre las paralizaciones más extensas, se cita a las efectuadas durante los gobiernos de Osvaldo Hurtado (1983), con un paro de tres meses; de León Febres Cordero (1985), con dos meses de paralización; de Sixto Durán Ballén, con tres meses no laborados, y de Lucio Gutiérrez, cuando también se suspendieron actividades durante dos meses (Diario HOY 2009, <http://careitv.blogspot.com>).<sup>12</sup>

Gracias a una buena coordinación territorial de los maestros, el gremio ha logrado organizar paros nacionales exitosos que han sentado a los gobiernos a negociar. Un informe más reciente sobre la situación de la educación en el PGE indica un cambio de tendencia entre 2000 y 2010: del 1,7% en el año 2000, el presupuesto para educación llegó hasta el 2,6% del PIB en 2006 (Briones, y otros s.f.). Aun así, con ese incremento las deficiencias persistentes en la educación pública han seguido impulsando la protesta de los docentes.

Otra conflictividad permanente entre la UNE y el Gobierno ha tenido lugar por su demanda habitual de cesar a casi todo ministro de Educación que haya ejercido el cargo. Por ejemplo, en un recuento de los conflictos entre el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) y la UNE, el exministro de Educación Raúl Vallejo reseña el proceso de destitución de su predecesor y destaca que el MPD incluso se alió con el Partido Social Cristiano, sus antagonista político, con el propósito de destituir al Ministro Alfredo Vera Arrata “sin que finalmente se lo encontrará culpable de nada” (Vallejo 2001). Finalmente, una muestra más reciente del poder de decisión que ostentaba la UNE se produjo en la presidencia de Lucio Gutiérrez, quien recibió el apoyo inicial del MPD y evidentemente de la UNE. En un recuento de sus relaciones con la UNE, la exministra de Educación del gobierno de Gutiérrez, Rosa María Torres, reconoce la cercanía entre el gremio y el Ejecutivo, y sugiere el lugar que obtuvo al participar en decisiones presupuestarias, afirmando que “es la primera vez que la UNE apoya a un gobierno [...] [la ministra empezó su gestión] dándole gran importancia y tiempo a la relación con la UNE: nos reunimos muchas veces en el Ministerio; les pasamos la base de datos del Ministerio y revisamos con ellos el presupuesto de este año; co-auspiciamos el Congreso de Educación Pública que organizó la UNE; asistí a una conferencia del Fondo de

---

<sup>12</sup> Según un trabajo académico de 2009 (*Reforma educativa y luchas docentes en América Latina*) Ecuador se sitúa entre los “países donde las paralizaciones duran, en promedio, un tiempo mayor [...] México (18,8 días), Guatemala (16,7 días), Brasil (14,5 días), Ecuador (14,3 días) y Costa Rica (9,4 días)” (Gentili, y otros 2004, 1267).

Cesantía del Magisterio donde fui ovacionada y llamada «Ministra compañera»” (Torres 2014). Poco tiempo después, a cuatro meses de iniciado el gobierno de Gutiérrez, la UNE emprendió uno de sus paralizaciones más largas, de 33 días.

## **2.2 La Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (EIB)**

La Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (EIB) se puede caracterizar considerando dos aspectos de su situación en el ámbito estatal. El primero es el tipo de sistema educativo que, con el paso de los años, se configuró con un régimen propio, diferenciado del que mantenía el Estado central, en el Ministerio de Educación. El segundo elemento es la importancia que el sistema de educación intercultural ha tenido para las organizaciones y comunidades indígenas, y los asuntos de plurinacionalidad que se debaten en relación a ella.

El proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador (EIB) ha tenido entre sus objetivos la aplicación de un modelo de educación específico –financiado por el Estado– por y para las comunidades indígenas, en atención a la variedad de culturas presentes en el territorio. Sus orígenes se pueden rastrear en el trabajo de las Escuelas Indígenas de Cayambe, fundadas en la década del 40 del siglo XX, que pusieron en práctica una educación con énfasis en la preservación de la lengua quichua y sus tradiciones (Krainer 2010). Tomando como programa inicial la alfabetización, la EIB se propuso lograr un tipo de organización educativa autónoma para formar a los habitantes de las comunidades indígenas en lectura y escritura, de manera que aquello les facilite, entre otras soluciones, “una relación más directa con el Estado.” (Martínez Novo 2009, 178). Con esto se planteaba la generación de oportunidades y recursos para que los indígenas participen políticamente más allá de sus comunidades. Esto puede verse claramente en función de las reglas electorales vigentes hasta 1978. Entre estas reglas, constaba la restricción del voto a las personas analfabetas, siendo la población indígena la gran mayoría. Esto da cuenta de una importante barrera de entrada a la vida política ecuatoriana, que buscaba ser superada mediante la alfabetización.

Cabe mencionar que, desde sus inicios, la creación de la educación intercultural bilingüe no estuvo exenta de dificultades, en tanto inició en un contexto negativo, higienista y nacional-desarrollista con relación a lo andino e indígena. Al respecto, en un recuento sobre las primeras organizaciones indígenas en Ecuador, el historiador Marc Becker sintetiza los desafíos que, por ejemplo, se planteó la organización Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) del entonces candidato a la presidencia de la República, José María Velasco Ibarra en 1944, en razón de ‘resolver’ el problema indígena. Reseñando el programa de campaña de

ADE se encuentra que los indígenas “«necesitan vivir como hombres, en casas y no en chozas; dormir en camas; comer alimentos de verdad; usar herramientas que pueden proporcionar el adelanto técnico de nuestro siglo; beneficiarse de las ventajas de la medicina y de la higiene; vestirse como hombres de nuestro tiempo y de nuestra cultura» [...] Las reformas sociales ofrecieron al indígena «la mano paternal del Estado, que lo haría moderno, racional y educado [...] para hacerse verdaderos ecuatorianos los indios tendrían que adecuarse a las normas culturales, sociales, políticas y económicas de los mestizos». Todo esto, sin pensar o preguntar qué querían los indígenas” (Becker 2007, 138). Ya entonces puede verse que las problemáticas a la que se enfrentaban los indígenas y su resolución se atribuían al Estado, en una dinámica asistencialista que se propone ajustar, en lo posible, lo rural a lo urbano. Con esto también se insinúa la posición en términos democráticos en la que se pensaba al indígena: en el mejor de los casos como un aspirante a ciudadano, en tanto asimilara las “normas” apropiadas para tal efecto.

En palabras de Lourdes Tibán, dirigente indígena y Asambleísta por la provincia de Cotopaxi, la idea de una educación específica para los indígenas aportaría a superar la “ventriloquía” a la que habrían estado sujetos; es decir, lograría que los indígenas ya no tengan que expresarse “a través de mediadores, sean estos públicos o privados del bando progresista e indigenista, que generalmente son los blancos-mestizos [*sic*], quienes escriben y hablan a nombre del indígena, porque estos son ciudadanos letrados e hispano hablantes, y pueden firmar a nombre de los indígenas.” (Tibán 2001). En esto puede verse un afán por convertir a la educación en una estrategia de participación para los indígenas, en tanto uno de sus objetivos es replantear el tipo de Estado uninacional vigente, y así materializar una democracia intercultural.

En las décadas siguientes a la del 40, la educación destinada a los indígenas conoció proyectos radiofónicos, misiones educativas y la apertura de otras escuelas, impulsadas por varias organizaciones que fueron afinando la idea de la EIB como un modelo más allá de lo experimental. Entre las iniciativas se cuentan “las de la Misión Andina entre las décadas del cincuenta y del sesenta [...] las impulsadas desde la Diócesis de Riobamba bajo la influencia de Monseñor Proaño (de entre las que sobresalen las célebres Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador, en funcionamiento a partir de 1964)” (Bretón y del Olmo 1999). En el año 1982 se conformó la Educación Bilingüe, mediante un Acuerdo Ministerial con la dirigencia indígena, y en 1984 adoptó el nombre de “Educación Intercultural Bilingüe”, en razón de un convenio entre el Estado ecuatoriano y la agencia alemana GTZ. La Dirección

Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) se oficializó en 1988 mediante el Decreto Ejecutivo No. 203 del 9 de noviembre de 1988. Con la oficialización de una Dirección Nacional, conducida por la dirigencia indígena, dentro del Ministerio de Educación, se concretó la ‘conquista’ de un espacio estatal. Ya no era la mano paternal del Estado la que modernizaba al indígena, sino que el indígena se tomaba una parte del Estado para disponer de su propia educación y garantizarse su derecho a la interculturalidad. Por parte de los indígenas, en la creación de la DINEIB el liderazgo estuvo en manos de dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que en aquel tiempo ya representaba los intereses de varios pueblos. En las disposiciones de la DINEIB se asignó al movimiento indígena la autonomía de su gestión y la disposición de recursos para una formación pública, acorde a su cosmovisión. Infraestructuralmente, la DINEIB estaría a cargo del mantenimiento y control de espacios propios y descentralizados, en todos los niveles educativos. En ese sentido, la Dirección que funcionaba al interior del Ministerio de Educación, era un espacio de coordinación de las decisiones tomadas por diferentes actores en los territorios indígenas y en el Estado. Como sostiene la investigadora Ana Krainer (2010), la DINEIB trabajaba desde su oficialización “en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y con las organizaciones de las nacionalidades indígenas del Ecuador.” (39) La DINEIB tenía potestades de administración, gestión y ejecución, pero no tenía autonomía política y dependía de los arreglos producidos al interior de las organizaciones indígenas. Es decir, estaba conformada por personas dedicadas a poner en práctica los lineamientos sobre educación intercultural que se decidían dentro de su dirigencia; y, por otra parte, hacían de interlocutores con el Estado y el Gobierno, al trabajar dentro de la estructura del Ministerio de Educación.

Con esta oficialización, la configuración del sistema de educación intercultural bilingüe se mantendría con pocos cambios, hasta el gobierno del expresidente Lucio Gutiérrez (2003-2005). En un afán por agregar más actores políticos indígenas al proyecto educativo, además de la CONAIE (y así probablemente fragmentar el conjunto del movimiento), con un Decreto Ejecutivo se centralizó en el Gobierno la “responsabilidad de nominar candidatos para las posiciones directivas en las instituciones del Estado que se encargan de los indígenas” (Martínez Novo 2009, 180). Con esto se producía un retroceso importante en la autonomía decisional del sistema de educación intercultural bilingüe. Si durante su campaña y al inicio de su gobierno Gutiérrez contó con el respaldo del movimiento indígena, cuando se produjo esta intervención en la DINEIB (mediante Decreto Ejecutivo de enero de 2005) toda alianza

se había convertido en confrontación. Tres meses después, en abril de 2005, el presidente fue derrocado.

Por un periodo de diecisiete años (1988-2005) la DINEIB funcionó como un espacio educativo propio, en el que las comunidades y dirigentes indígenas gestionaron la administración, planificación, didáctica y currículo educativos, en tanto que el Estado prácticamente se limitó a financiarlo. Mediante estos elementos se aprecia que los gobiernos optaron por satisfacer las demandas por reconocimiento cultural y político de los indígenas, a través de la CONAIE, coordinados de manera territorial en torno al proyecto educativo.

Otro elemento que caracteriza la EIB es su importancia para el movimiento indígena por ser un soporte hacia el reconocimiento estatal de la pluriculturalidad existente dentro el territorio ecuatoriano (refrendada en la Constitución de 1998) y de su interculturalidad y plurinacionalidad (incluidas en la Constitución de 2008). Se puede apreciar el peso que ya había cobrado la EIB, como demanda política para los indígenas, durante el levantamiento nacional de 1990, que instaló definitivamente al movimiento como un actor político representativo frente a los gobiernos nacionales. La distribución territorial de la CONAIE – conformada por organizaciones indígenas de todas las regiones del país– había facilitado la propagación y coordinación de sus acciones y demandas. Entre las demandas de la CONAIE, un año después del levantamiento, se mantuvo exigir “el control y ejecución directa del programa de educación bilingüe bicultural por parte de nuestras organizaciones, así como el respeto a nuestros valores culturales” (Macas 1991, 26). Como contestación a esta demanda, el gobierno del presidente Rodrigo Borja sostuvo que las organizaciones indígenas ya controlaban completamente el modelo de la EIB, sugiriendo que el Estado solo tenía la tarea de proveedor de recursos. Según Gonzalo Ortiz Crespo, entonces Secretario de la Presidencia de Borja, el Ejecutivo “estableció la Dirección Nacional de Educación Indígena, al mismo nivel jerárquico que la tradicional Dirección Nacional de Educación, y no solo puso bajo su mando a todo el sistema bilingüe, sino que subordinó a esta dirección cualquier actividad de los otros programas del Ministerio que tuvieran que ver con la población indígena. Para ello, el propio decreto ejecutivo reformó el reglamento de aplicación de la Ley de Educación en aspectos sustanciales para reforzar la educación bicultural. Jamás un programa del Ministerio tuvo tanto *poder y autonomía*.” (Ortiz Crespo 1991, 111) (Cursivas propias).

Para entender la situación de la EIB en aquellos momentos (década del 90), en los que el movimiento indígena cobraba protagonismo en la política nacional, con la formación e

inscripción de su propio partido Pachakutik, cabe mencionar un trabajo de 1999, de los investigadores Víctor Breton y Gabriela del Olmo. En su trabajo sobre la EIB emplean la definición de “espacios conquistados” para referirse a la situación de dicha educación dentro del Estado, y su importancia para el movimiento indígena<sup>13</sup> (Bretón y del Olmo 1999, 2-5). Los autores se preguntan sobre la idoneidad de que exista un sistema educativo doble para el país –uno ‘regular’ y otro ‘indígena-intercultural’, por plantearlo de alguna forma– y los beneficios y perjuicios que esta dualidad podría causar para la interculturalidad y la educación de la población indígena. Los autores también fueron críticos al respecto de la idea de “conquista”, pues argumentan que podría ser ilusoria dado que “la precariedad de infraestructuras es tal, que prácticamente amenaza con vaciar de contenido efectivo la autonomía de la DINEIB” (Bretón y del Olmo 1999) . Por otro lado, puede analizarse la idea de ‘espacio conquistado’ para referirse a la institucionalización paraestatal de la EIB como una conquista doble. Con la instalación de la DINEIB se había conquistado el reconocimiento del Estado de un estatuto propio para la educación indígena, dentro de sus territorios; y por otro, se lograba que lo configurado al interior de las comunidades tenga, frente al Estado, unas prerrogativas únicas, provocando una fisura en el concepto de unicidad de la nación. Según un informe de 2007, la DINEIB tenía a su cargo “16 direcciones provinciales de educación intercultural bilingüe, 6 direcciones de las nacionalidades y 1 dirección kichwa de la Costa y Galápagos [sic]” (Conejo Arellano 2008, 79). Además, registraba 8.355 establecimientos educativos repartidos en todo el territorio; 130.348 estudiantes registrados y 8.355 educadores en su nómina (Conejo Arellano 2008). Puede apreciarse con estos valores que el Estado ciertamente había cedido su poder administrativo y de decisión en un ámbito público sensible, como la educación, y al mismo tiempo adjudicó los recursos necesarios para financiar el proyecto. La institución de la EIB no se redujo a ‘conquistar’ una potestad ministerial, si no que con su despliegue en el territorio fijó su propio sistema de educación pública.

La puesta en funcionamiento de la DINEIB como un reconocimiento de las culturas indígenas es vista por el movimiento indígena al mismo nivel de las demandas históricas por la propiedad de la tierra y la reforma agraria (Bretón y del Olmo 1999, 1). Esto se advierte en su definición de plurinacionalidad, en el proyecto político de la CONAIE, donde se “reconoce el

---

<sup>13</sup> En su artículo, Breton y del Olmo señalan: “No podemos dejar de mencionar, además, la creación en 1988 de una estructura educativa a cargo de la sistematización de las experiencias pedagógicas indígenas: la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe. Los espacios conquistados, sin embargo, no debieran hacernos olvidar la agenda pendiente” (Bretón y del Olmo 1999, 2) El subrayado es mío.

derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política-administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su Identidad Cultural y Política: y por ende al desarrollo integral de la Nación.” (CONAIE 1994, 12). Esto tiene sentido debido a la relación estrecha entre territorio y cultura. El territorio es el lugar que acoge la cultura; una vez definido políticamente, el espacio protege la identidad cultural. El sentido y el orden que proponen el programa político de la CONAIE confirman esta concepción, planteando que lo primero es el territorio político como garantía, para lograr una consolidación de lo cultural.

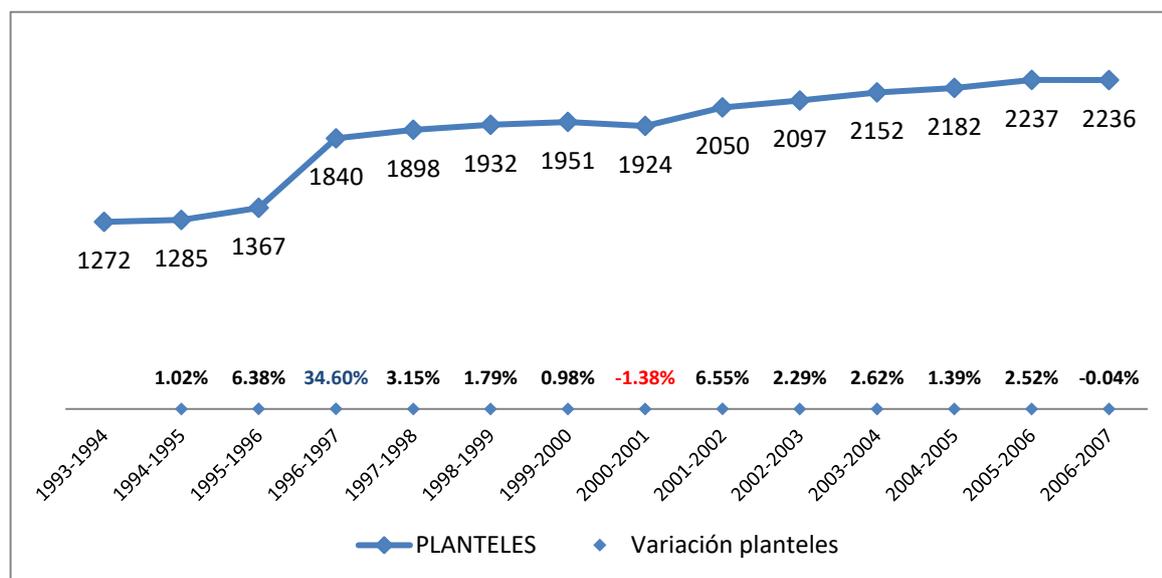
Aparte de los dos elementos que caracterizan la relación entre la EIB y el Estado cabe indicar que su realización ha tenido múltiples matices. La educación intercultural bilingüe se potenció durante el denominado período ‘neoliberal’ y, paradójicamente, la conquista del espacio educativo fue de la mano con la resistencia al mismo modelo económico y político que se asumía era el que generó la oportunidad para consolidar la EIB: “[...] la CONAIE participó en la segunda mitad de la década de los 1990 en una serie de movilizaciones de índole anticapitalista o anti-neoliberal. Contribuyó en la destitución de Abdalá Bucaram en 1997, influyó en la Constituyente de 1997/1998 [...] y realizó varias acciones contra el gobierno de Mahuad hasta destituirlo en alianza con sectores de las fuerzas armadas el 21 de enero de 2000. Sobre todo las acciones entre 1996 y 2002 tuvieron un trasfondo anti-neoliberal, lo que contribuyó a que la CONAIE sea percibida más claramente tanto en el ámbito nacional como internacional” (Altman 2014, 12). A esto se suma la participación de su partido Pachakutik – fundado en 1995– que, en su primera participación en elecciones legislativas, en 1998, obtuvo 8 puestos en el Congreso Nacional. Esto ciertamente favoreció la presencia de debates sobre interculturalidad y plurinacionalidad en el contexto político ecuatoriano.

El repliegue del Estado facilitó la configuración y el dominio de un espacio educativo y cultural propios del movimiento indígena, aunque no lo convirtió automáticamente en una dependencia privilegiada en cuestión de recursos. La EIB, al igual que toda la educación pública en Ecuador, atravesó la misma serie de ajustes y recortes financieros de tipo ‘neoliberal’ que dificultaron su implementación. Al igual que la mayoría de instalaciones educativas públicas, las suscritas a la EIB carecieron de fondos para el pago de profesores, la construcción y equipamiento de instalaciones y su continuidad se sostuvo asignando los pocos recursos disponibles en gastos de mantenimiento (Martínez Novo 2009, 180). La infraestructura educativa que se desplegó desde la DINEIB hacia los territorios indígenas, aun

cuando fue producto de la conquista de un espacio dentro del Ministerio de Educación, no logró diferenciarse de la situación socioeconómica del país y de los problemas crónicos de financiamiento de la educación por parte del Estado. Como sostiene el investigador educativo Milton Luna (2009) “A pesar de los avances en la EIB, sus problemas de calidad son similares al sistema denominado «hispano», más aún cuando en sus escuelas, el 40% de profesores son monolingües y crece el número de padres de familia indígenas que prefieren que sus hijos se formen en el subsistema hispano público o privado” (Luna Tamayo 2009, 208).

En un informe de los investigadores Bretón y del Olmo (1999), a once años de la institucionalización de la DINEIB, se concluye con una observación sobre el retiro del Estado en la educación para los indígenas, lo que está de acuerdo con las apreciaciones habituales sobre el período ‘neoliberal’. Para los autores, se produjo una sustracción al Estado de la educación indígena, y expresan su preocupación sobre el paralelismo de la EIB con respecto a la educación pública. Para los analistas, con los resultados obtenidos por la DINEIB, “Parece como si, una vez más, y bajo la apariencia de un nuevo espacio conquistado por el movimiento indígena, el Gobierno Nacional haya continuado con su praxis tradicional de relegar a los indios los asuntos de los indios, pero sin ninguna intención real de asumir la interculturalidad como un asunto de Estado” (Bretón y del Olmo 1999). En razón de la precariedad sistémica de la educación pública ecuatoriana puede verse como un éxito relativo la conformación de la DINEIB. Los siguientes datos informan sobre la situación de la infraestructura educativa en el ámbito rural. El gráfico 2.1 indica la evolución en el registro de aulas bilingües rurales desde 1993, cuando la DINEIB ya llevaba en funcionamiento cinco años.

**Gráfico 2.1. Ecuador: registro de planteles rurales bilingües fiscales y fisco misionales entre 1993 y 2007**



Fuente: Ministerio de Educación (2014).

Analizando el gráfico 2.1 se observa la tendencia de aparición de estos espacios en décadas recientes. La variación positiva más importante se produjo en el período 1996-1997 (34,6%) coincidiendo con dos momentos políticos importantes: el último año del gobierno de Durán Ballén –que fue el último presidente en completar su período desde 1984– y el intenso semestre en cuanto a acontecimientos y excentricidades políticas que marcaron el gobierno del presidente Abdalá Bucaram. Este incremento de planteles en el periodo 1996-1997 es pertinente para un estudio de la evolución de las infraestructuras escolares, haciendo notar lo contraintuitivo de estas cifras, considerando la gran inestabilidad política y contingencia, por ejemplo, de un gobierno como el de Bucaram y sus políticas sociales de “un solo toque”.<sup>14</sup> Y aún más: según el total de planteles registrados entre los períodos 1995-1996 y 1996-1997, hubo un incremento de 797 espacios educativos a nivel nacional, incluyendo todo tipo de nivel, régimen y sostenimiento. El incremento de 473 planteles solo de la EIB entre esos dos periodos representa el 59,3% del total de planteles educativos que se habilitaron en el país. Sin embargo, lo que se infiere de la serie de datos es la continuidad de la construcción de infraestructura escolar, es decir la capacidad del Estado para seguir entregando infraestructura, aunque tomando en consideración varios descensos notables en la tendencia.

<sup>14</sup> Cabe tomar los datos del reporte del Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador-Sinec con precaución, puesto que contiene variaciones como la de la Provincia de Morona Santiago, que en el período 1995-1996 registra 0 (cero) aulas y en el reporte 1996-1997 reporta 510 aulas. Al probar agregando “aulas” y “alumnos” al reporte gráfico se generan las mismas variaciones del caso “planteles”.

Por otra parte, el descenso en planteles del período 2000-2001 se puede correlacionar a la inestabilidad política que se originó en el año 1999 y la crisis económica que degradó el apoyo al derrocado Presidente Mahuad; y el descenso de 2006-2007 se puede entender tanto por el crónico desfinanciamiento de la educación pública, como por la inestabilidad política durante el interinazgo de Alfredo Palacio, en un momento en el que las fuerzas políticas se reacomodaban tras la caída de Lucio Gutiérrez.

Además de las dificultades financieras, otras han comprometido la estabilidad de la DINEIB. Por ejemplo, la renuencia de varios dirigentes indígenas a inscribir a sus propios hijos en escuelas de EIB, en razón de que prefieren educarlos con otros estándares y en lugares mejor equipados: “pocos líderes o maestros envían a sus hijos a estudiar en escuelas bilingües, y la mayoría prefiere escuelas hispanas en capitales provinciales [...] Una razón para esto podría ser que los líderes indígenas, como la mayoría de la clase media, envían a sus hijos a la mejor institución que pueden costear.” (Martínez Novo 2009, 182). Esta actitud parece reflejar una desconfianza instalada al interior de la propia dirigencia indígena con respecto al proyecto educativo. Un segundo desafío ha sido la escasa incidencia de la idea de interculturalidad en el conjunto de la ciudadanía; en palabras de Bretón y del Olmo, “parece que los únicos que deben tomar conciencia, conocer y respetar la realidad heterogénea del país son los indígenas, habida cuenta de que en las escuelas no indígenas (denominadas habitualmente como hispanas), apenas se ha adoptado algún tipo de medida en este sentido.” Por esta razón puede decirse que se ha restringido la interculturalidad y se ha reducido su campo de acción al ámbito rural. Finalmente, la EIB y sus espacios de poder no han estado exentos de pugnas políticas. Ha habido desencuentros entre las federaciones indígenas por asuntos pedagógicos y administrativos, al punto que han profundizado las diferencias entre varias organizaciones, ya resentidas en su momento por la alianza de algunas con el gobierno de Lucio Gutiérrez (El Comercio 2004). Pero sobretodo, ha habido conflictos por el predominio de la CONAIE en varias instancias públicas, incluida la educación intercultural bilingüe, lo que le ha restado protagonismo a organizaciones como la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

### **2.3 Instituciones de educación superior de Ecuador (IES)**

Las instituciones de Educación Superior ecuatorianas (IES), representadas por sus rectores, también han tenido conflictos con el Gobierno. Las dos primeras organizaciones analizadas en

este capítulo –La UNE y la CONAIE– se pueden ubicar a la izquierda del espectro político y mantienen claros vínculos con partidos como el MPD y Pachakutik. Por otra parte, entre las IES se incluyen una diversidad de universidades públicas, cofinanciadas y privadas del país y sus extensiones, además de decenas de institutos de formación técnica. Para comprender su relación con el Estado, se propondrán dos elementos de caracterización. El primero consiste en exponer cómo el sistema universitario ecuatoriano pasó, en cuestión de décadas, de ser un pequeño grupo de instituciones a una pluralidad de centros autónomos de educación superior, con una regulación problemática por parte del Estado central. El segundo elemento de caracterización expondrá cómo el sistema de educación superior de Ecuador estaba vinculado a los partidos en el Congreso Nacional, desde la década del 80.<sup>15</sup>

La educación superior en Ecuador históricamente había sido un ámbito predominantemente público, y solo a finales del siglo XX tuvo un giro importante hacia el sector privado. En la Constitución de 1945 apareció una primera normativa para establecer la relación de la universidad con el Estado. Podría decirse que con esto se normó la “misión” que ya por entonces le había asignado a la universidad, como una institución que debía aportar al desarrollo y la cultura nacional. La Constitución de 1945 señalaba que “las universidades son autónomas, conforme a la ley” (Asamblea Nacional Constituyente 1945), lo que continuamente ha sido defendido por todas las IES, públicas y privadas. Además, se le asignó a la universidad la atención del “estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares” (Asamblea Nacional Constituyente 1945).

La autonomía universitaria ya había sido definida en varias leyes de educación superior en Ecuador, desde 1925; sin embargo, al no estar escrita en la Constitución se consideraba que dicha autonomía era precaria y podía ser vulnerada con facilidad. Por ejemplo, “la Ley de Educación Superior de 1938 [...] reconoce la autonomía universitaria pero también concede al Ministerio de Educación la potestad de intervenir en las universidades, inclusive de clausurarlas. En ese mismo año, el [presidente] Dr. Aurelio Mosquera Narváez, [...] basado en

---

<sup>15</sup> Los partidos políticos de la época en cuestión (décadas del 80, 90 e inicios del 2000), del antiguo Congreso Nacional, adquirieron una reputación que condujo a etiquetarlos como “partidocracia”. El concepto “partidocracia” se define por el trabajo de Michael Coppedge sobre la crisis del sistema de partidos de Venezuela. La partidocracia se entiende, en su etapa más problemática, como la dominación de la política de un país bajo un sistema de partidos con escasa legitimidad, que atraviesa “una pérdida de dirección, una obsesión con el control y la corrupción.” (Coppedge 1994, 65).

esta Ley, dispuso la clausura de la Universidad Central del Ecuador” (Moreno Galárraga 2011).

La constitución de 1945 duró muy poco tiempo y se promulgó la de 1946, que conservó la idea de autonomía universitaria y eliminó la “misión” de la universidad. En este contexto se fundó, por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) en 1946. A partir de entonces la universidad empezaría a involucrarse más con el Estado. Como señala Iván Carvajal (2013) en su evaluación de la situación de la universidad ecuatoriana, se le asignó “la función relacionada con la construcción del Estado nacional, y por consiguiente la configuración de la cultura nacional y la formación del individuo” (Carvajal Aguirre 2013, 51) con lo que se evidencia las expectativas que se le planteaban frente a lo público y la ciudadanía.

En los años siguientes, prácticamente no se abrieron universidades en Ecuador: en 1958 se creó la Escuela Superior Politécnica del Litoral y en 1969 la Universidad Técnica de Ambato. Un cambio importante en la normativa de educación superior se produjo en 1969. Ese año hubo protestas en el país y una dura represión del gobierno de Velasco Ibarra contra varios estudiantes, que pugnaban por la eliminación del examen de ingreso a la universidad para, según su criterio, que la matrícula no se concentre en las élites. El gobierno finalmente cedió y anuló esa barrera de acceso a los estudios superiores. Sin embargo, en su recuento de la evolución de la universidad ecuatoriana, Pacheco (2013) argumenta que la eliminación del examen de ingreso no tuvo efectos democratizadores en la educación, puesto que “altas porciones de la población no tenían acceso a la escuela, menos al colegio, peor a la universidad” (Pacheco 2013, 39). Es decir, la decisión del Gobierno por suprimir una barrera no produjo inmediatamente –como señalaría Tilly– una democratización o igualación en bienes y servicios para amplios segmentos de la población (Tilly 2007, 75,76). Aun así, con el paso de los años, el número de estudiantes universitarios se incrementó y en la década del 70 ya se pudo apreciar uno de los efectos del libre ingreso a la universidad: el crecimiento exponencial en la matrícula (ver tabla 2.1).

**Tabla 2.1: Matrícula en la enseñanza superior en Ecuador: 1959-1977**

Años	1959	1964	1968	1970	1975	1977	1980	1988
Estudiantes LFB	8.331	11.564			170.391	190.548		
Estudiantes ICA			15.000	20.000	65.000		120.000	186.618
Universidades	8	10	10	14	19	20	20	24

**Fuentes de líneas Años y Estudiantes LF:** L.F. Bilbao, *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1980, pp. 247, 251-252 y 255. (Citado por Ossenbach, 1999).

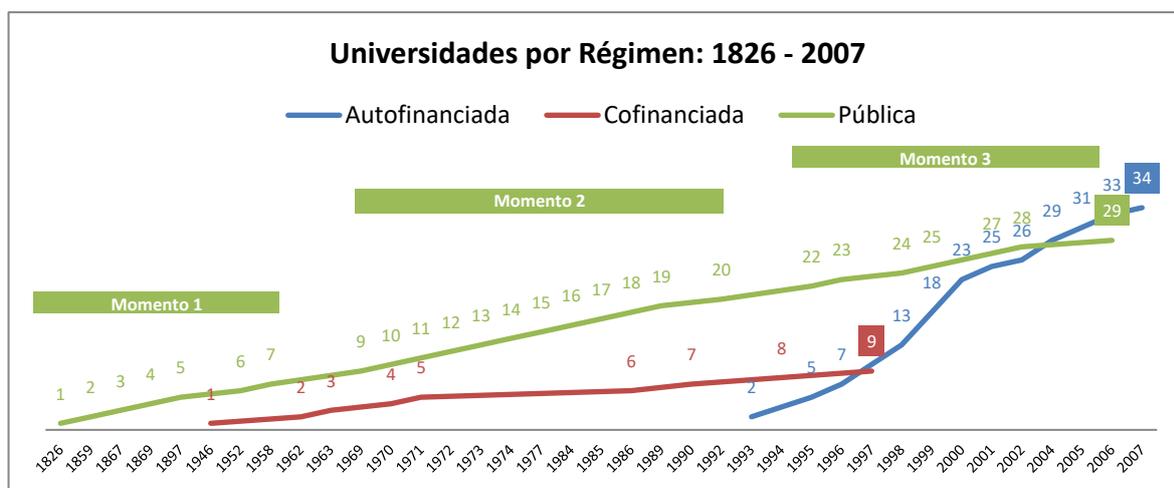
**Fuente de línea Estudiantes ICA:** Iván Carvajal, Aguirre. *Universidad. Sentido y crítica*. PUCE, Centro de publicaciones, Quito, 2016, p. 159.

Con respecto a los datos de la tabla anterior, cabe señalar una problemática que ha sido parte de la educación superior: la falta de información estadística confiable. Como se ve, la información que presenta L.F. Bilbao (Estudiantes LFB) indica unos valores altos en cuanto a cantidad de estudiantes matriculados. Por ejemplo, declara que había 190.548 estudiantes matriculados en 1977. Los datos recientes del investigador y académico Iván Carvajal Aguirre (Estudiantes ICA) señalan la cifra de 120.000 estudiantes en 1980. El tipo de cifras que plantea L.F. Bilbao son calificadas por Iván Carvajal –en su trabajo reciente sobre la educación superior ecuatoriana– como un “dato falso, ocasionado por la distorsión de las informaciones proporcionadas por las universidades y escuelas politécnicas que, a partir de 1969, inflaron su población estudiantil con el propósito de obtener un mayor porcentaje de las rentas provenientes del impuesto a la renta, la producción de petróleo, o los impuestos a los cigarrillos” (Carvajal Aguirre 2016, 159). El mismo autor señala que incluso organizaciones como UNESCO manejaban una cifra de 300.000 estudiantes universitarios ecuatorianos, matriculados hasta 1987. La pertinencia de mostrar este desfase consiste en dar cuenta de la dificultad al hacer una caracterización precisa de las condiciones del sistema de educación superior de Ecuador. Sin embargo, se aprecia que las cifras coinciden, con sus respectivos valores, en el incremento en la matrícula a partir de la eliminación del examen de ingreso en 1969. Por otra parte, en línea con los cambios económicos que se impulsaban desde el Estado desarrollista ecuatoriano a partir de la década del 50, “se produce una importante expansión de los aparatos gubernamentales de regulación, planificación y gestión de la vida colectiva.” (F. Bustamante 1997, 94) El Estado ecuatoriano creció a partir de la segunda posguerra en su aparato burocrático, absorbiendo una importante cantidad de profesionales con estudios

universitarios, para que aporten y participen de la planificación estatal, haciendo carrera en los “nuevos espacios estatal desarrollistas” (F. Bustamante 1997).

Para dar cuenta de la evolución de las IES ecuatorianas es necesario analizar el siguiente gráfico, que marca varios momentos de creación de universidades según su tipo de sostenimiento: Públicas (Estado dependientes), Cofinanciadas (Estado dependientes + autogestión) y Autofinanciadas (Autogestión + subvenciones privadas) (ver gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2. Creación de Universidades por Régimen: 1826 – 2007**



Fuente: CEAACES.

Como se desprende del gráfico 2.2, las universidades públicas tuvieron tres momentos de creación. El momento 1 se produce durante la formación del Estado ecuatoriano y muestra un lento desarrollo en sus instituciones, en un lapso de más de 120 años. Las universidades en ese período eran espacios –en relación al Estado– de preparación para el ejercicio de la medicina, el derecho y por ende la administración pública, a manera de “incubadoras” de líderes. A mediados del siglo XIX el presidente Gabriel García Moreno clausuró varias universidades incluida la Central y fundó la Escuela Politécnica, inspirado en la nueva visión técnica del conocimiento que tuvo lugar en Francia. Tras la muerte de García Moreno en 1875, el presidente Borrero reabrió las universidades clausuradas y posteriormente surgió la carrera de Pedagogía. Las pocas universidades ecuatorianas cofinanciadas se crearon en dos momentos (en los períodos 1946-1971 y 1986-1994) mostrando un pronunciado cese en las décadas del 70 y 80. El momento 2 de las universidades públicas tuvo lugar en la modernización del Estado, a partir de la década del 70, asociado a la tecnificación estatal en

razón del boom petrolero ecuatoriano.<sup>16</sup> El argumento que se emplea para explicar el incremento continuo de universidades en aquél periodo es que el país empezó a requerir más técnicos, científicos y profesionales en ingenierías, administración de empresas y finanzas. Las universidades que aparecieron entre 1970 y 1993 fueron todas públicas o cofinanciadas y en su mayoría –9 de 13– de carácter eminentemente técnico.<sup>17</sup>

A partir de la década del 70 hubo un primer notable aumento de IES ecuatorianas: catorce universidades públicas y seis cofinanciadas se abrieron hasta 1992. Pero el aumento radical en la tendencia de apertura de IES se dio en la década del 90. Entre 1993 y 2007 se aprobaron, por Ley del Congreso Nacional, 34 universidades autofinanciadas, nueve públicas y dos cofinanciadas. Si bien no decreció la cantidad de universidades públicas, el número de privadas se incrementó de manera considerable.

En el año 1993 la universidad SEK fue la primera institución ecuatoriana privada, completamente autofinanciada, creada mediante ley del Congreso Nacional.<sup>18</sup> Las universidades privadas que empezaron a crearse en Ecuador en la década del 90 apuntaban a satisfacer una demanda de formación más diversa. En lugar de optar por carreras habituales, como Derecho o Medicina, propias de las universidades tradicionales (Universidad Central, PUCE, Universidad Católica de Guayaquil), muchos jóvenes prefirieron matricularse en las nuevas universidades en carreras de tipo administrativo, negocios, contabilidad y nuevas ingenierías (sistemas, electrónica, informática, varias tecnologías), bien para integrarse a empresas instaladas en el país o para formarse como emprendedores.

---

<sup>16</sup> Debe anotarse aquí que carreras como Economía y Administración ya habían aparecido en torno a la década del 50. Igualmente, la importancia que cobra lo agroindustrial en Ecuador, a mediados del siglo XX, se proyecta en la apertura de facultades de agronomía y veterinaria, en varias universidades y sus extensiones. A esto se añade una diversificación de ingenierías: geología, minas y petróleo, química, mecánica, eléctrica a partir de dicha década.

<sup>17</sup> Las universidades técnicas son: Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas (1970), Universidad Técnica Particular de Loja (1971), Universidad Técnica De Babahoyo (1971), Instituto De Altos Estudios Nacionales (1972), Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (1973), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1974), Universidad Técnica Estatal de Quevedo (1984), Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (1985), Universidad Tecnológica Equinoccial (1986), Universidad Técnica Del Norte (1986), Universidad Estatal de Bolívar (1989), Universidad del Azuay (1990), Universidad Agraria del Ecuador (1992). Sin embargo, Pareja y Chamorro señalan que lo “técnico” de las universidades técnicas es nominal, puesto que el grueso de su matrícula corresponde a Pedagogía y Administración, según datos de 1980 (Pareja y Chamorro 1986, 20).

<sup>18</sup> Otra institución completamente autofinanciada, la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), empezó a operar a fines de la década del ochenta, pero obtuvo su registro ante el Estado recién en 1995. La PUCE se consideraba la primera universidad privada de Ecuador. Esta investigación se sujeta a la clasificación de IES por parte del Estado, que la asigna como “cofinanciada”, por recibir algunos recursos públicos.

Un documento publicado por la Corporación de Universidades Particulares del Ecuador (CEUPA)<sup>19</sup> da cuenta del espíritu político que impulsó el florecimiento de las universidades privadas. Según sus autores, representantes de universidades privadas, la educación universitaria privada “nace ante la necesidad de la sociedad civil por mejorar la educación superior. La iniciativa privada asume el reto con capacidad emprendedora y profesional. La educación particular en esencia significa plenitud del ejercicio de la libertad, voluntario desafío a los retos del futuro, autonomía y responsabilidad [...] Una gran ventaja de la universidad particular ecuatoriana, es que está alejada de la politiquería y del sectarismo que tanto daño han causado en la formación de nuestras juventudes.” (Fernández 2004, 7). El ímpetu que acompaña estas iniciativas revela una desconfianza hacia el sector público y cierto antiestatismo que no encuentra en lo público –contaminado de “politiquería”– ninguna de las virtudes que se espera encontrar en una universidad. Por varias razones, las corporaciones privadas universitarias, de las décadas del 90, rechazaban sistemáticamente la universidad pública. Una de las evidencias recurrentes para este rechazo era el estado de las instituciones públicas, como la Universidad Central, carente de recursos, politizada y partidizada, al punto de albergar violencia en algunos espacios. En palabras de Sofía Zapata Muñoz, quien analiza la manera en que la izquierda radical maoísta se instaló en la Universidad Central, “el silencio académico que se ha guardado en cuanto a los conflictos políticos dentro de la universidad pública en nuestro país, que alcanzaron en períodos álgidos proporciones de confrontación ideológica y episodios de violencia notables, se deba quizá en parte [...] al propio proceso de censura académica llevado a cabo al interior de la Universidad Central” (Zapata Muñoz 2013, 49).

Por otro lado, el auge de las universidades privadas inició en la década del 90 y su aparición, además de estar asociada a razones de demanda de educación superior, se ha atribuido a una laxitud e irregularidades en sus procedimientos de creación (Minteguiaga 2010, 88,93). Esta apreciación se constata en las memorias de uno de sus actores, Iván Moreno Galárraga, exrector de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH), que advierte los efectos que tuvo una legislación incorrecta para la educación superior.

---

<sup>19</sup> La CEUPA es una corporación integrada por 30 universidades privadas del Ecuador. Algunas IES de la corporación fueron suspendidas de finitamente en abril de 2012, al no aprobar las evaluaciones dispuestas a partir del Mandato 14 de la Asamblea de Montecristi en 2008.

Según Moreno Galárraga, el aumento de IES en el país, a partir de la década del 90, tuvo su origen en la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas aprobada en 1982, que otorgaba prerrogativas al Congreso Nacional frente a las facultades del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), órgano encargado de valorar la pertinencia y factibilidad requeridas para autorizar la creación de universidades. Según advierte el exfuncionario, la raíz del problema es que el artículo 7 de aquella Ley de 1982, indicaba que “«Las Universidades y Escuelas Politécnicas serán creadas mediante Ley expedida por la Cámara Nacional de Representantes, *previo informe* del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas»” (Moreno Galárraga 2011). Antes de que se haya hecho uso de esta disposición “la Ley de Educación Superior de 1966 determinaba al respecto: «*Sólo con el informe favorable* del Consejo Nacional de Educación Superior, podrá el Congreso Nacional crear una universidad o escuela politécnica». El Congreso Nacional al introducir este cambio [en 1982 ya solo exige un *informe previo* y no un *informe favorable*] propició la creación anárquica de universidades y escuelas politécnicas. En la década de los noventa, en muchos casos, el Congreso Nacional omitió los informes del CONUEP, con la complicidad del ejecutivo” (Moreno Galárraga 2011) (Cursivas propias).

Además de la incidencia del artículo antes indicado, suele explicarse el auge de creación de las IES privadas en Ecuador por distintas razones.<sup>20</sup> Los fenómenos que se abordan incluyen la demanda por una educación superior para una pujante clase media; la necesidad del Estado por profesionalizar a la burocracia en varias áreas técnicas y administrativas; la insuficiencia de la capacidad instalada en la universidad pública para atender dicha demanda; y como ámbito que abarca las anteriores, una pronunciada tendencia a gestionar la educación como un “negocio”, que en el contexto político se juzgaba como una privatización –a manera peyorativa– o *neoliberalización* de la educación superior (Pacheco 2013).

En cuanto a las universidades públicas ante la demanda por educación en las provincias, hubo un incremento en la modalidad de extensiones universitarias en todo el territorio,

---

<sup>20</sup> El auge en la creación de universidades privadas no alteró significativamente la tendencia del crecimiento de las públicas. Sin embargo, un gráfico en un informe del CEAACES insinúa que en las décadas del 90 y 2000 se produjo una tendencia a la baja en la matriculación de estudiantes en IES públicas, frente a una pronunciada tendencia al alza de las privadas, (CEAACES 2013, 66).

complejizando aún más el sistema.<sup>21</sup> Las extensiones universitarias públicas se abrieron en buena parte entre la década del 60 inicios de los años 80.

El período de creación de universidades privadas en la década del noventa es realmente notorio por su cantidad y concentración en un tiempo corto y da cuenta, como se anotó, de un ímpetu antiestatista en su visión, en razón además de que el Estado ciertamente ha dominado y regulado todo ámbito social, incluido el educativo. Hasta la fecha, las universidades en Ecuador no pueden conformarse en libre asociación de personas e intereses, sino que deben crearse por facultad del Legislativo. En la década del 90, el ímpetu antiestatista y el imperativo de desentenderse de las problemáticas de la educación pública, lograron que en un período menor a quince años se crearan 34 IES. El paso de unas cuantas universidades públicas hasta la década del 80, al predominio en cantidad –y en algunos casos en calidad y matrícula– de una pluralidad de instituciones privadas en los 90, alteró el sistema ecuatoriano de educación superior. A esto debe agregarse que hubo una docena de IES que, desde la década del 80, fueron propuestas y debatidas en el Congreso Nacional, aunque sin éxito en su aprobación.<sup>22</sup>

El segundo elemento de caracterización de las IES ecuatorianas, para comprender su relación con Estado, expondrá cómo el sistema de educación superior se expandió gracias al interés que la creación de universidades despertó en el Congreso Nacional, desde la década del 80. A su vez, esta parte se puede dividir en dos aspectos. Primero, la relación de las universidades con el orden constitucional. Y segundo, la actitud de los legisladores con respecto a las leyes de creación de IES.

La universidad de manera progresiva se asoció al Estado por vía constitucional, y en ese proceso se le ha asignado responsabilidades, como la de contribuir al desarrollo nacional. En la Constitución de 1945 la universidad tenía como misión resolver “los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares” (Asamblea Nacional Constituyente 1945), y en 1967 –en plena etapa desarrollista, previa a la explotación petrolera– se le encargó, mediante el artículo 43 de la Constitución de 1967, “la formación cultural, la preparación profesional, la investigación científica, el planteamiento y estudio de los

---

<sup>21</sup> En su informe, Pareja y Chamarro señalan que en 1986 había 21 extensiones en Ecuador. Un informe del CEAACES indica que en 2008, entre 57 universidades se registraron 285 extensiones (CEAACES 2013, 27), aunque según un informe del CONEA, entregado en 2009, la cantidad hasta ese año era de 145 extensiones (CONEA 2009, 19).

<sup>22</sup> Según consta en los registros electrónicos de la Asamblea Nacional.

problemas sociales, educativos, y económicos del país, y la contribución al desarrollo nacional” (Asamblea Nacional Constituyente 1967). Posteriormente, el artículo 28 de la Constitución de 1979 indicaba que “Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los temas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación científica; la formación profesional y técnica; la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones” (Asamblea Nacional Constituyente 1979).

Los legisladores progresivamente ejercieron sobre la educación superior la presión de atender problemas sociales, y le han asignado constitucionalmente nuevas “misiones”. En la misma Constitución de 1979 se mantuvo la orientación de la universidad como institución solucionadora de “los temas del país”, pero desapareció la idea de “desarrollo nacional” y se la desplazó hacia una posición de “creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares”, lo que implicó una reducción notable de sus responsabilidades. Igualmente, se le añadieron nuevos elementos educativos, como “la investigación científica; la formación profesional y técnica” y una clara orientación democratizadora, al incluir una “contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones”. Por lo tanto, aun considerando que las universidades han tenido una autonomía, siempre han estado vinculadas al Estado de manera cercana. Con estas obligaciones constitucionales de las universidades se entiende por qué el poder legislativo hizo de la educación superior un campo fértil de acción política: la creación de universidades se convirtió en una práctica que señalaba el aporte virtuoso de los legisladores al desarrollo del país y de las respectivas provincias por las que eran electos. Los diputados se dedicaron, mediante esta práctica, a promover la creación de alguna universidad en sus respectivas provincias, a manera de homenaje a su territorio y, podría suponerse, como forma de perpetuar su gestión mediante la implantación de una institución. De esta forma, el diputado no solo podía promocionar su trabajo legislativo, sino que tenía una oportunidad para convertir en obra pública su paso por el Congreso.

El segundo aspecto que describe la relación de las universidades –aparte de lo normativo– con el poder legislativo se encuentra en varios debates del Congreso Nacional, sobre la creación de IES. Los debates dan cuenta de la actitud entusiasta de los legisladores con respecto a la educación superior. Aquí cabe retomar algo ya mencionado: cada universidad en Ecuador,

para ser reconocida oficialmente, debe lograr la aprobación de una Ley de creación. Esta práctica, según consta en los registros de la Asamblea, ocurre al menos desde la promulgación de la Constitución de 1979. Previamente, las universidades se creaban por Decreto Ejecutivo y autorización del Ministerio de Educación, como en el caso de la PUCE o del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Es decir, la creación de universidades se convirtió en uno de los dominios de la acción legislativa, y lograr la aprobación de una universidad, como toda gestión parlamentaria, requirió de promotores y aliados al interior del Congreso.

Al revisar los proyectos de ley de creación de universidades, entregados al Congreso Nacional en la década del 90, se observa que todos, evidentemente, fueron promovidos por diputados de la denominada “partidocracia”. Hubo varias iniciativas de congresistas que promovieron la creación de IES para las provincias por las que habían sido elegidos. En un caso, se encontró que un legislador había iniciado el trámite para la aprobación de una institución que llevaba el nombre de su padre;<sup>23</sup> incluso se encontró que una misma universidad de la provincia de El Oro, antes de ser aprobada, fue presentada dos veces, por dos diputados de partidos diferentes, incluso antagónicos.<sup>24</sup> La creación de universidades se convirtió en una práctica legislativa frecuente y posiblemente en una estrategia clientelar, suavizada por la estima que tiene la educación como un derecho y revestida de la legitimidad que albergan las ideas positivas sobre lo universitario y sus vínculos con el desarrollo nacional, el progreso y la modernización.

Entre los documentos disponibles del antiguo Congreso Nacional, se encuentran los debates de creación y resoluciones sobre las “universidades de mercado” de la década del 90, como suele llamarse a aquellas que, entre otros elementos, se consideraba habían “mercantilizado” la educación y además no cumplían con los parámetros de las universidades tradicionales, sus tipologías de instalaciones, sus programas de formación e incluso diferían epistemológicamente del prototipo de institución universitaria.<sup>25</sup> Un ejemplo de la dinámica

---

<sup>23</sup> El trámite solicitó aprobar la conversión en una universidad para un instituto ya existente, propiedad de la familia del legislador.

<sup>24</sup> Se refiere a la desaparecida Universidad Tecnológica San Antonio de Machala, promovida por el diputado Hoover Encalada, del Partido Social Cristiano (PSC) el 20 de mayo de 1998; y luego impulsada hasta su aprobación por el diputado Voltaire Medina del Partido Roldosista Ecuatoriano, el 26 de mayo de 1999.

<sup>25</sup> Aunque no se ajusta a la categoría de “universidades de mercado”, se refiere a la universidad indígena Amawtay Wasi, impulsada por Pachakutik, que no encajaba en los parámetros tradicionales de las IES, por sus instalaciones y recursos, pero sobretodo porque su pensum era realmente alternativo al modelo occidental de enseñanza y aprendizaje. La universidad Amawtay Wasi funcionó desde 2004 hasta su suspensión definitiva en 2013.

de apertura de IES consta en el debate de la Ley de Creación de la Universidad SEK de 1993. En el documento se encuentra que el CONUEP, órgano supervisor de la educación superior, objeta la creación de la universidad por razones de forma y fondo, y así cumple con sus funciones de regulación dentro del sistema de educación superior. Las objeciones principales del CONUEP a la aprobación de la universidad SEK son dos: en primer lugar, la SEK “no cumple con el Artículo 7 literal a) de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, de que por lo menos tres especialidades académicas respondan a necesidades del desarrollo nacional y regional y de que exista la demanda nacional de profesionales en estas especialidades” (Congreso Nacional del Ecuador 1993, 5); y en segundo lugar, el CONUEP informó al Congreso que dichas especialidades “ya existen [en] otras universidades del país [sic]” (Congreso Nacional del Ecuador 1993) con lo cual procuraba evitarse una repetición en la oferta educativa. Ante las objeciones del CONUEP, el informe legislativo defendió la creación de la universidad y respondió que sí se había cumplido con la cantidad de especialidades requerida pero, más importante aún, advierte que aunque existiesen las mismas carreras en otras universidades, aquello no sería razón para detener la creación de la universidad, en tanto “uno de los anhelos vitales del país es cualificar la educación en general, y la superior, en particular; por lo que una sana competencia, a no dudarlo, constituye una real motivación que puede abrir un ancho cauce para ir mejorando la educación en todos sus niveles” (Congreso Nacional del Ecuador 1993, 6). Una actitud visionaria ante el bien común, en el que prima la competitividad para incrementar la calidad, es impuesta por el legislador, en desafío a los reglamentos existentes. En el mismo debate legislativo se aclaró que un nuevo expediente de la SEK se había adjuntado, con nueva documentación que –al parecer– corregía los incumplimientos de la universidad, pero queda planteado, por ejemplo, que por sobre cualquier ajuste legal “están los requerimientos del país, cada vez mayores y urgentes, de profesionales graduados en Ingeniería de Telecomunicaciones, una área [sic] del conocimiento técnico y especializado en constante cambio y modernización”. Resuena de manera institucional la “misión” de la universidad, que consiste en participar en la construcción de la nación, y asistir en el área del conocimiento, para ‘cumplir’ con el país. Ejemplos como el de la SEK abundan en todos los proyectos de creación de las universidades, dedicados a enaltecer su misión social en torno al país y la ciudadanía.

En la problemática que generó el auge de universidades privadas, en el sentido de las irregularidades en la creación de varias, las críticas que recibieron por la ‘privatización’ y ‘mercantilización’ de la educación, y los conflictos institucionales que generó su relación con

la “partidocracia”, debe incluirse –como ejemplo extremo– el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador (UCCE). Este caso seguramente conforma el más polémico y desafiante de todo el periodo “neoliberal” en relación a la educación superior.

La UCCE se creó de manera ciertamente irregular –con informe negativo del CONUEP– por Ley número 130, ingresada a trámite en enero de 1997, debatida en julio de 1998 y expedida el 7 de agosto del mismo año. El caso de la UCCE se ajusta precisamente a la descripción de legislación inapropiada que se encontró en el análisis de Iván Moreno Galárraga (2011): el informe previo del CONUEP no se consideró como vinculante para la creación de la universidad y simplemente *se informó* sobre ella ante el Congreso. La Ley 130 de creación de la UCCE se oficializó solo dos días antes de que entre en vigencia la nueva constitución de 1998, lo que da cuenta de un sentido de urgencia en su aprobación, ante un cambio inminente en la normativa que rige a todo el Estado. Desde entonces y hasta su cierre en 2008, la UCCE estuvo en pugna con el CONUEP (hasta el 2000, luego se conformó el CONESUP, por la Constitución del 98), que intentó ejercer sus funciones de regulación para que cumpla con los estándares exigidos a las IES. Posteriormente, el nuevo órgano rector de toda la educación superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) tuvo que intervenir la UCCE, es decir, auditarla y administrarla temporalmente. Pero la UCCE también se enfrentó al resto de universidades privadas, por varias denuncias de irregularidades académicas, administrativas y legales, que se consideraban como una competencia desleal y un daño a la imagen de todo el sistema universitario.

Una de las denuncias más graves con respecto a la UCCE es que por varios años habría expedido títulos sin sustento académico y sin formar realmente a los alumnos; es decir, habría vendido masivamente sus títulos. La institución no habría tenido sus registros administrativos en orden, según disponían las regulaciones estatales vigentes, y al parecer hubo algunos vicios legales con respecto a su conformación y su funcionamiento. Por ejemplo, la UCCE no habría tenido convenio alguno con instituciones de Colombia a nivel oficial estatal, y se habría manejado con contratos entre particulares, declarándolos como convenios internacionales. A esto se añade que una gran cantidad de títulos de personas graduadas en Derecho se registraron ante el Estado ecuatoriano, involucrando a por lo menos 77 jueces ecuatorianos que ya estaban emitiendo sentencias en las cortes. Según una nota de prensa de 2002 –cuando la UCCE ya estaba intervenida por el CONESUP– la magnitud de esta problemática tuvo graves repercusiones para el Estado. Los funcionarios públicos implicados debían evitar

firmar cualquier documento oficial señalando sus títulos de la UCCE, ya que, como reportó en su momento la prensa “según el artículo 236 del Código Penal [...] el que, sin título legítimo se fingiere empleado civil, militar o eclesiástico, agente del Gobierno y ejerce como tal alguna función será reprimido con prisión de uno a 5 años y una multa de 4 a 20 dólares” (La Hora 2002). La misma fuente indicaba que, por ejemplo, “son más de 300 funcionarios a nivel de [la provincia de] Esmeraldas que tienen ese inconveniente [poseer títulos de la UCCE], situación que podría llegar al extremo de perder sus puestos de trabajo o descenso jerárquico de darse el caso” (La Hora 2002). Con esto puede verse que la reputación de las universidades, en su conjunto, estaba siendo afectada, y la corrupción en la titulación irregular de la UCCE podía convertirse en un insumo político para desafiar la autonomía universitaria y a toda la educación privada.<sup>26</sup> La UCCE logró además bloquear, con éxito, en el Congreso Nacional, cualquier trámite efectivo para derogar la ley que la había creado. Cabe destacar que solamente el Congreso estaba facultado para anular la creación de universidades; el Ejecutivo estaba impedido de hacerlo por disposición constitucional. En toda la problemática de la UCCE incluso se vinculó directamente a varios legisladores, cuyos parientes habrían sido beneficiados por la institución, mediante la entrega irregular de títulos. Ante esto, las autoridades de las universidades privadas tampoco se mantuvieron al margen, señalando que el caso de la UCCE era “una página negra de la universidad ecuatoriana” (Fernández 2004, 14).

En conclusión, puede verse que la educación superior pública y privada ecuatoriana siempre han estado relacionadas al Estado, debido a las expectativas sociales que genera y a las obligaciones constitucionales que se la han asignado. La universidad ha tenido por décadas la misión de apoyar al Estado, ya sea en el desarrollo del país o en el estudio de su situación económica, social y cultural. A esto se añade que la relación entre universidad y Estado se ha determinado por el comportamiento del poder legislativo, que ha empleado la educación superior como un campo de acción política clientelar. Es así que se explican los problemas asociados a la denominada “partidocracia” y su afectación no solo a la economía del país, a

---

<sup>26</sup> En una crítica de la defensa de la autonomía universitaria y del ‘cierre de filas’ entre rectores universitarios por sostenerla ante las reformas propuestas e impuestas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, Carlos Arcos Cabrera esgrime, en 2010, que los “Rectores de universidades privadas con trayectorias de derecha, y rectores de universidades públicas que militan o militaron en algunas de las variantes de izquierda, recurren al concepto de autonomía para argumentar contra la propuesta de cambio de la educación superior [...] Un consenso tan acríptico y tan ahistórico resulta sospechoso desde una perspectiva política y científica.” (Arcos Cabrera 2010, 58). El título del artículo es *La autonomía como argumento político*, quizá con el ánimo de presentar la autonomía universitaria como un abuso de lo público.

los aparatos del Estado y a las instituciones públicas, sino también a las universidades privadas, que, en sus propias palabras, pretendieron mantenerse al margen de la “politiquería”.

## **Capítulo 3**

### **Conflictos entre el Estado y organizaciones y actores de la educación**

#### **3.1 Análisis de conflictos entre el Estado ecuatoriano y las organizaciones relacionadas a la educación**

La caracterización de las organizaciones relacionadas a la educación dio cuenta de la situación en las que se encontraban hasta antes de la llegada del gobierno de la Revolución Ciudadana en 2007. La UNE, el mayor gremio de docentes públicos, había sido capturado por el MPD-PCMLE, y se encontraba en conflicto permanente con los gobiernos de turno en una lucha contra las medidas “neoliberales” en la educación, especialmente por asuntos relacionados a los salarios del magisterio. Adicionalmente, la UNE mantuvo un dominio sobre la docencia pública del país, mediante el registro del 90% de maestros en sus filas y el cobro constante de sus aportaciones al gremio con ayuda de la estructura administrativa del Ministerio de Educación.

En relación a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), se expuso cómo el movimiento indígena ‘conquistó’ un espacio burocrático dentro del Estado, denominado Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), y oficializó un sistema paralelo de educación con gran autonomía de decisión política en manos de su dirigencia. De manera paradójica, esta conquista fue producto de políticas consideradas “neoliberales”, contra las que el movimiento indígena ha luchado abiertamente. Las políticas neoliberales desplazaron al Estado en la decisión política de la educación pública para los indígenas y su participación se limitó a la de proveedor de recursos financieros. A esto se añade que gracias a la ‘conquista’ de un espacio dentro de Ministerio de Educación fue posible consolidar toda una red nacional de educación autónoma, propia de los indígenas, que penetró una parte importante del territorio nacional, con la CONAIE como organización destacada en el proceso.

Finalmente, se hizo un recorrido de la trayectoria de las universidades ecuatorianas para exponer el modo en el que el sistema de educación superior creció de manera notable, especialmente por un auge en la creación de IES privadas en la década del 90. Esto se vio en perspectiva, considerando que el tipo de universidades creadas a partir de esas décadas estuvo influenciado por la dinámica de la denominada “partidocracia” y los problemas que ocasionó en el campo educativo superior.

En este contexto, en 2007 accede al poder el gobierno de la Revolución Ciudadana, liderado por el presidente Rafael Correa. El proyecto político de la Revolución Ciudadana recogió el apoyo de múltiples sectores sociales en sus inicios. Algunas de las razones del apoyo que recibió el candidato Correa incluyen su nula trayectoria en partidos políticos y su discurso antipartidista, que criticaba con dureza a la denominada “partidocracia”, con sus ideas posneoliberales de fortalecer el Estado con el fin de garantizar derechos sociales (salud, educación). Otro motivo de apoyo a la candidatura de Correa fue su promesa de ‘refundarlo todo’, presentándose además como un *outsider* preparado técnica y académicamente para gobernar el país (Espinosa Andrade 2011, 60,110).

El análisis que sigue a continuación retoma estos elementos que marcan el ingreso del Presidente Correa a la política y la manera en la que las estrategias y acciones de su gobierno entraron en conflicto con estas organizaciones, atacando sus poderes en el campo educativo. El análisis de los conflictos entre el Estado y las organizaciones se propone en tres ámbitos: *burocracia*, *territorio* y *utilidad social*, con los que se explicará el fortalecimiento del Estado, guiado por el proyecto político posneoliberal de la Revolución Ciudadana

### **3.2 Burocracia, control y regulación de la educación**

Este análisis del poder del Estado para *burocratizar* el campo educativo trata principalmente el conflicto entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana con la UNE, y la disputa por el dominio y representación de los docentes, que atraviesan la doble condición de ser servidores públicos y –algunos– militantes políticos. Pero también se verá el fortalecimiento del poder burocrático estatal en los dominios de la educación intercultural indígena y la educación superior ecuatoriana.

El Estado ecuatoriano se encontró en 2007 con una situación evidente en relación a la educación pública y su burocracia: importantes espacios de decisión sobre los maestros –más de 100.000 docentes– estaban en manos de la UNE, gremio aliado al partido MPD, convertido en el representante del magisterio durante décadas. La UNE ha mantenido por décadas la representación de los docentes ante el Estado ecuatoriano, y ha movilizó a cientos de maestros en protestas y paralizaciones de actividades para lograr el cumplimiento de sus demandas, además de apoyar los objetivos políticos de otros sectores sociales. Pero esta situación de la UNE cambiaría drásticamente con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Con respecto al conflicto entre los Gobiernos de turno y la UNE, como señala en una entrevista Juan Pablo Bustamante,<sup>27</sup> ha habido por décadas una conformidad o resignación política de todo el sistema con la situación de la educación. Varios gobiernos habían intentado debilitar a la UNE, por ejemplo, reformando los reglamentos de educación, o desconociendo su representatividad en relación a los maestros. Sin embargo, el gremio mantuvo un espacio de lucha política en las escuelas públicas, debido a que organizaba a los educadores de manera suficientemente efectiva como para paralizar sus actividades en todo el país, por demandas laborales, mayormente salariales. Las acciones políticas de la UNE, desde varios espacios educativos, han sido aprovechadas por el partido MPD que, ante las acusaciones de que había cooptación del gremio educativo –y por ende la educación pública–, según el entrevistado, “nunca decía *yo no fui*, porque le daba mucho más poder del que realmente tenía; y los demás partidos políticos nunca decían *yo sí fui*, porque de esa manera escondían la mano” (J. P. Bustamante 2015). Esto ciertamente alimentaba en el ambiente político la idea de que la UNE era un actor poderoso en el sistema educativo y político ecuatoriano.

El gremio educativo de la UNE estableció una relación inicial cooperativa con el presidente Rafael Correa. Sus dirigentes, junto al MPD, lo apoyaron desde la segunda vuelta electoral en 2006. El gremio suscribía a las ofertas del candidato Correa de fortalecer al Estado y hacer una revolución educativa. En su discurso de posesión en enero de 2007 el presidente Correa corroboró sus propuestas de campaña y ofreció realizar una “revolución en educación y en salud” (Presidencia de la República del Ecuador 2007). Esta idea, evidentemente atractiva para la UNE, incorporaba los ideales y objetivos políticos que han defendido durante décadas. En campaña, el candidato Correa también había ofrecido “aumentar gradualmente el presupuesto destinado para la educación, hasta alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto (PIB)” (El Universo 2006). También propuso la realización de la Asamblea Constituyente, lo que significaba una oportunidad para que los partidos políticos, como el MPD, incidieran en la reconfiguración del Estado.

Por entonces, Edgar Herrera, dirigente de la UNE de Cotopaxi, antes de la segunda vuelta electoral de 2006, ya había mostrado su apoyo al candidato de Alianza País, con quien coincidía en sus “políticas de salud, educación y política internacional” (La Hora 2006), y hablando en nombre de los maestros dijo que “están confiados en que efectivamente el

---

<sup>27</sup> Secretario de Educación del Municipio de Quito al momento de la entrevista (20 de julio de 2015).

candidato presidencial cumpla con su promesa de ir a una verdadera Reforma Política a través de una Asamblea Constituyente” (La Hora 2006).

En su convención nacional de octubre de 2006, el MPD anunció su apoyo al candidato Rafael Correa, porque con él buscaban “impedir la aplicación obsecuente del Plan Colombia; la privatización de la salud; de la educación” (El Universo 2006), aunque siempre aclarando que vigilarían el cumplimiento de su plan de gobierno. El mismo día del anuncio, Correa agradeció el apoyo del MPD, declarando que su candidatura expresaba una voluntad que trascendía posiciones políticas. Correa resultó ganador en el balotaje y sus relaciones con la UNE se mantuvieron armónicas, al parecer, hasta mediados de 2008.

El 4 de junio de 2008, el Presidente Correa fue invitado al 27º Congreso Nacional de Educadores de la UNE en la ciudad de Loja. Hasta ese momento las relaciones entre el Ejecutivo y el gremio no se habían deteriorado, considerando que ya se habían efectuado unas primeras evaluaciones, por parte del Ministerio de Educación, a docentes que querían acceder al magisterio, pocos días antes de dicho Congreso. Las evaluaciones en el ámbito educativo público frecuentemente han sido vistas por la UNE como una herramienta gubernamental de control y castigo al trabajo de los docentes, y habitualmente han justificado su resistencia a esos procesos exigiendo que, primeramente, se forme a los maestros y se les asigne mayores recursos, como pasos previos a las evaluaciones. Las tensiones por esas primeras evaluaciones no romperían el entendimiento político entre la UNE, el MPD y el Gobierno, en vista de que todavía eran aliados políticos en la Asamblea Constituyente, que entonces sesionaba en Montecristi, y que finalizaría cuatro meses después.<sup>28</sup>

En su discurso en aquel Congreso de la UNE, el presidente Correa interpeló a los docentes pidiendo un cambio de mentalidad, haciendo un llamado a “espabilarse” por el bien de la patria, argumentando que los eventuales procesos de evaluación educativa de su gobierno estaban pensados para funcionar de manera meritocrática, asegurándoles que tenían “en el Gobierno de la Revolución Ciudadana, el garante de una Revolución Educativa que está haciendo de la educación pública, una educación de calidad y calidez” (Presidencia de la

---

<sup>28</sup> En un artículo de prensa se exponía la contención de las diferencias entre la UNE y el Gobierno, debido principalmente a sus alianzas y cooperación en la Asamblea Constituyente: la “UNE apoya al Gobierno pese a dos decretos que no les beneficiaba. Al Gobierno le coincidió el cambio de directiva de la Unión Nacional de Educadores para mejorar lazos, de ahí que actualmente este gremio sea uno de sus aliados más fuertes, a pesar de dos episodios que los puso a prueba: uno para regular el acceso a las partidas docentes y otro por las jubilaciones” (El Universo 2008, 3 de septiembre).

República del Ecuador 2008). Con el tiempo, la implementación de varias decisiones políticas del Ejecutivo y su Ministerio de Educación lograrían expropiar varios poderes que la UNE tuvo sobre los maestros y sobre el sistema educativo. Se iniciaba, por parte del Gobierno, la búsqueda por controlar el campo educativo y a una parte importante de sus recursos humanos: los docentes públicos. Para hacerlo, lo primero fue apropiarse del espacio de decisión sobre la calidad educativa y la potestad de evaluar de los maestros que, hasta entonces, era propiedad, de facto, de la UNE.

Constantemente la UNE se había opuesto a la implementación de un sistema que permita evaluar el desempeño de los maestros. Según un informe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, hasta el año 2006 “el Ecuador no tiene un sistema de evaluación de sus profesores. Esto significa que en la práctica no hay consecuencias para el mal desempeño, ni premios para el buen desempeño docente, en la forma como ocurre en otros sectores del mercado laboral” (PREAL 2006).<sup>29</sup> En el mismo documento se reporta que el gremio obstaculizó su implementación, con lo cual la UNE cumple una doble función en relación a los maestros: los ‘protegia’ de las evaluaciones para evitar amenazas a su estabilidad laboral y al mismo tiempo se protegía a sí misma, al estar involucrada en el bloqueo de cualquier sistema de medición del desempeño docente. Con esta práctica el gremio había logrado dominar la gestión de los docentes públicos, basada en una aprehensión a las evaluaciones, pero también defendiendo sus nombramientos. El Ejecutivo entonces tomó decisiones de orden legal y burocrático para evaluar la calidad educativa, y sobretodo controlar la capacidad de acción de la UNE.

Una estrategia de recentralización de la gestión docente dio inicio con los Decretos Ejecutivos 708, 709 y 710, expedidos el 5 de noviembre de 2007, que ordenaron una evaluación de las aptitudes de los maestros por parte del Ministerio de Educación. Además, uno de los decretos dispuso que se aprueben partidas presupuestarias para el ingreso de 12000 docentes al magisterio, con lo que el gobierno quería mostrar su interés en la educación y su poder financiero ante el gremio de la UNE. Fue lo que en términos de Tilly (2007, 34,76) se entiende como una “igualación en el acceso a oportunidades y recursos políticos no estatales”.

---

<sup>29</sup> El PREAL es una ONG que trabajaba en Ecuador junto a Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO.

El enfrentamiento con la UNE entonces fue inmediato. Los representantes del gremio protestaron y en la prensa se reportaba su relación con el Ejecutivo, y se preguntaba si era el “fin de una luna de miel de 11 meses” (Diario HOY 2007). Las evaluaciones educativas en Ecuador ya habían sido institucionalizadas en el Ministerio de Educación desde 1996, valorando las aptitudes de los estudiantes con las pruebas llamadas “Aprendo”. Sin embargo, emprender una evaluación de los conocimientos de los docentes serviría al Estado como argumento técnico para intervenir la docencia pública ecuatoriana, considerando que algunos reportes sobre la educación en el país, anteriores a 2007, ya insinuaban una escasa formación de los maestros y problemas de ausentismo (PREAL 2006, 8, 22-23).

La estrategia del gobierno determinó que la evaluación docente de 2008 sería voluntaria, pero en 2009 sería obligatoria y en su formulación no tendría participación alguna la UNE. Todo el trabajo técnico de las pruebas de evaluación fue responsabilidad del Ministerio de Educación y sus funcionarios. Quedaron en el pasado las colaboraciones entre el gobierno y la UNE, como por ejemplo en la elaboración de la “Reforma curricular para la educación básica”, en la que el Presidente de la UNE constaba como miembro del Consejo Nacional de Educación; o encuentros de trabajo como aquel que relata la exministra de Educación del Gobierno de Gutiérrez, Rosa María Torres, quien revisaba junto a la UNE el presupuesto educativo y fue llamada “Ministra compañera” por el gremio (Torres 2014).

La primera evaluación de los docentes en 2008 fue planteada como voluntaria por parte del Gobierno de Correa, y tuvo muy poca acogida: solo “se presentaron 1.569 docentes de los aproximadamente 200.000 a nivel nacional” (Torres 2009) por lo que el gobierno determinó que sea obligatoria. Los resultados de las primeras evaluaciones de los docentes situaron a la mayoría –un 72%– en una posición crítica por sus resultados. La evaluación empezó en la Costa en mayo de 2009 y en octubre se realizó en la Sierra. Solo fue necesario conocer los primeros resultados de la Costa para prender las alarmas sobre la preparación de los docentes. La escala del reporte final de docentes contempló cuatro rangos –diseñados por el Ministerio de Educación– y se aplicó a 2.750 evaluados.

Los resultados fueron *Insuficiente* (2,76%); *Bueno* (72,88%); *Muy bueno* (24,28%); y *Excelente* (0,08%). El valor de *Excelente* correspondió a solo dos personas que obtuvieron el mejor puntaje. Como se aprecia, hay dos posiciones por encima de la categoría “Bueno” y solo una categoría por debajo, lo que sumado a la similitud nominal entre “Bueno” y “Muy Bueno” no permite apreciar mayores diferencias entre los dos grupos. Por este motivo puede

sugerirse que la metodología empleada para interpretar los datos procuró suavizar los resultados en beneficio del magisterio (Ministerio de Educación del Ecuador 2012).<sup>30</sup>

Con respecto a los resultados, los maestros con insuficiencia debían capacitarse y examinarse nuevamente dentro de un año. Si volvían a reprobado el examen, quedarían fuera del magisterio (Ministerio de Educación del Ecuador 2012). Para las siguientes convocatorias, ya obligatorias, miles de maestros no se presentaron. Por este motivo, el Ejecutivo emitió un Decreto que castigaba a los docentes con su destitución, si no asistían a las evaluaciones: “¿Ah, que no se van a presentar a las pruebas? No se presenten nomás, y tendrán cero, y si no se presentan la segunda vez, se van del magisterio” advirtió el Presidente Correa en su Enlace Ciudadano del 16 de mayo de 2009 (SECOM 2009). La inconformidad de la UNE ante las evaluaciones y las decisiones del Ejecutivo por imponerlas con castigos desembocaron en una paralización radical de actividades en varias provincias del país. El paro docente alteró el calendario escolar, causó malestar entre padres y estudiantes y finalmente condujo a una negociación con el Vicepresidente Lenin Moreno, como mediador entre Correa, su Ministro de Educación y la UNE. El 7 de octubre de 2009 se definieron los términos de un acuerdo de seis puntos y finalizó una paralización de 22 días.

El acuerdo con la UNE incluyó que el gobierno renuncie a la destitución de los docentes que no asistieron a las evaluaciones; los docentes se someterían a las evaluaciones, pudiendo presentarse con algún justificativo, los que hayan faltado a la primera convocatoria; se dispuso mayores facilidades para capacitación y alternativas en caso de no volver a superar la evaluación para quienes hayan reprobado (con jubilaciones o despidos con indemnización); y se aceptó que la UNE participe en la elaboración de la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) para tratar su escalafón, carrera, jubilación y evaluación. Esta sería la primera de varias expropiaciones de poder que lograría el Estado mediante un fortalecimiento de su capacidad legal-burocrática. La UNE había perdido en esta pugna una importante parcela de poder al aceptar las evaluaciones, porque con esto el Gobierno podría reordenar a discreción la docencia educativa, con datos y resultados fuera del control del gremio. Si bien la UNE aportó insumos para la elaboración de la LOEI, la misma organización se atribuyó su incidencia en la nueva Ley a las movilizaciones de septiembre de 2009. Esta maniobra es

---

<sup>30</sup> El modelo de evaluación en algunas pruebas de Chile ha servido para elaborar el modelo ecuatoriano, y emplea la siguiente escala: 1) Insatisfactorio, 2) Básico, 3) Competente y 4) Destacado. Nótese que *Básico* implica una baja calificación.

descrita por la UNE como una “Victoria de los pueblos, conquistada por la lucha firme del magisterio y la consecuente acción legislativa del MPD” (UNE Guayas 2011). Sin embargo, tiempo después el Gobierno insistiría en reformar la LOEI, dedicando varios cambios a la gestión de los docentes, para regular su trabajo mediante un reglamento ministerial, es decir, directamente por el Ejecutivo, y no mediante lo dispuesto en la ley orgánica respectiva.

El Gobierno buscó con esta estrategia delegar y al mismo tiempo fortalecer el aparato de Estado, específicamente el Ministerio de Educación, para consolidar su relación con los docentes, y gestionar su labor como servidores públicos. Precisamente, una de las pugnas con el gremio docente se dio por la voluntad del Ejecutivo en unificar una jornada laboral de ocho horas para los docentes: “Señores profesores, el que no quiera trabajar las 8 horas, no hay problema. Nosotros no vamos a cambiar la Ley, presenten su renuncia, que hay muchos jóvenes que sí quieren trabajar las 8 horas” advirtió en su momento el Presidente Correa a quienes se oponían a las nuevas condiciones de trabajo en el magisterio (Noticias en línea 2011). Además, la actitud del Presidente muestra ciertos rasgos de despotismo –en el sentido que le otorga Mann al poder *despótico*, como una acción ejecutada y no negociada por parte del Estado (1986)– puesto que amenaza con despedir a los maestros y les advierte que “tendrán cero” en sus evaluaciones. Esta demostración de poder convierte a la calificación del docente en la determinante de una resolución legal que empodera a la burocracia estatal, para definir su futuro laboral. De esta forma, el proyecto y la acción política del gobierno se conducen mediante un poder legal fortalecido por la acción personal del Ejecutivo, lo cual luego se reflejaría en las disposiciones de la LOEI. Como un ejemplo del fortalecimiento del Estado en la Educación sirve apreciar las diferencias entre la anterior Ley, de 1983, y la actual, de 2011. En la tabla 3.1 se comparan las primeras disposiciones, y se cita aquello que alude directamente al Estado:

**Tabla 3.1 Comparativa de obligaciones del Estado en la Educación, según la Ley de Educación de 1983 y la LOEI de 2011.**

<b>Ley de Educación (1983)</b>	<b>LOEI (2011)</b>
<p>Art. 2.- La educación se rige por los siguientes principios:</p> <p>a) La educación es deber primordial del Estado, que lo cumple a través del Ministerio de Educación y de las Universidades y Escuelas Politécnicas del país;</p> <p>c) Es deber y derecho primario de los padres, o de quienes los representan, dar a sus hijos la educación que estimen conveniente. El Estado vigilará el cumplimiento de este deber y facilitará el ejercicio de este derecho;</p> <p>d) El Estado garantiza la libertad de enseñanza de conformidad con la Ley;</p> <p>e) La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles. El Estado garantiza la educación particular;</p> <p>g) El Estado garantiza la igualdad de acceso a la educación y la erradicación del analfabetismo;</p>	<p>Art. 5.- La educación como obligación de Estado. – El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley. El Estado garantizará una educación pública de calidad, gratuita y laica.</p>

**Fuentes:** Ley de Educación del Ecuador (1983); LOEI (2011).

Las particularidades a destacarse entre las dos leyes es que 1) se traspasa el deber de la educación completamente al Estado (como obligación), con lo cual evidentemente se exige a sí mismo a disponer de los recursos que considere necesarios para su cumplimiento; y 2) se atribuye la rectoría de todo el sistema educativo, con lo cual, por ejemplo, si antes ya estaba regulada la educación privada en el país, con esta disposición pasa al control total del Ejecutivo. Es más: la ley de 2011 suprime la garantía del Estado de que haya educación privada. Además, al tenor del artículo 5, el Art. 6 de la LOES asigna 24 obligaciones adicionales al Estado para cumplir con la impartición de la educación. Entre estas obligaciones se incluyen directivas de impulso a la educación, aseguramiento, formulación de currículos, coordinación de instituciones, etc.; es decir, no deja margen alguno para que cualquier forma de educación –y a ninguno de sus actores: maestros, padres y madres, estudiantes– funcione de manera mínimamente autónoma, dado que además la Ley castiga a las instituciones que no se sometan o no cumplan sus normas de operación.

Otro conflicto, entre la UNE y el Gobierno, enmarcado en una decisión de tipo burocrático de gran impacto, se produjo mediante un oficio del Ministerio de Educación, igualmente en 2009. La circular 82 del 19 de agosto ordenó cesar la retención de un porcentaje del salario de los maestros (1,5%), destinado mensualmente a la cuenta del gremio educativo. Con esto se

eliminó el mecanismo de su financiamiento, con el argumento ministerial de que “el estatuto de la UNE determinaba que los docentes no están obligados a afiliarse; era un acto voluntario” (El Comercio 2012). Además, el Ministro de Educación alegó que por disposiciones de la Contraloría General del Estado (vigentes desde 1981) no se podía realizar descuento alguno a los docentes. Los dirigentes de la UNE protestaron la disposición del ministerio y, sin éxito, solicitaron a un juez la revocatoria de esa decisión. La resolución ministerial obligó a la UNE a convocar a los docentes para que autoricen personalmente sus aportes, lo cual tomó a la organización por sorpresa. El impacto de esta medida, según se reseña, afectó profundamente al gremio, puesto que “perdió 80.000 aportantes en ocho años [...] en el 2007 tenían 120.000 afiliados y aportantes [...] Con esos ingresos el gremio de los maestros percibía unos USD 382.835 al mes para el mantenimiento de las sedes, pago de personal y capacitación.” (El Comercio 2015, 17 de febrero).

La presidenta de la UNE en 2009, Rosana Palacios, declaró que el gremio tuvo que recortar sus gastos operativos y los servicios de salud que mantenían como beneficio para sus agremiados, e incluso afectó el mantenimiento de sus instalaciones. Asumieron la decisión de Ministro Raúl Vallejo como un ataque de todo el gobierno contra la UNE, y acusaron al Ejecutivo de querer desaparecer el gremio, advirtiendo que no era la primera vez que un gobierno intentaba una estrategia similar. Las decisiones ministeriales de tipo burocrático tuvieron un efecto profundo en la organización gremial educativa. Este nuevo elemento *despótico* del poder –no negociado– del Gobierno se aplicó de manera sorprendentemente eficaz con el gremio, considerando que varios ministros ya habían fracasado intentado maniobras similares. El propio Raúl Vallejo, cuando fue Ministro de Educación por primera vez, accedió al cargo tras la destitución de Alfredo Vera Arrata en 1991, quien acusó al MPD y a los partidos de derecha de haberse asociado para cesarlo en el Congreso. Entre las razones de su destitución, siempre según el criterio de Vera Arrata (en su blog personal), se incluye su “decisión de prohibir los descuentos y que los maestros que desearan les dieran voluntariamente sus cuotas y el MPD vio la ruina encima porque nadie les va a regalar ni un centavo para que los conviertan en piedras y garrotes” (Vera Arrata 2009).

Esta decisión del Gobierno de Correa, respaldada evidentemente en la credibilidad y legitimidad política que en poco tiempo había acumulado, produjo al menos dos resultados que fortalecieron al Ministerio de Educación y su burocracia. Primero, hubo una efectiva estrategia de limpieza o *depuración* de los procesos administrativos internos del ministerio,

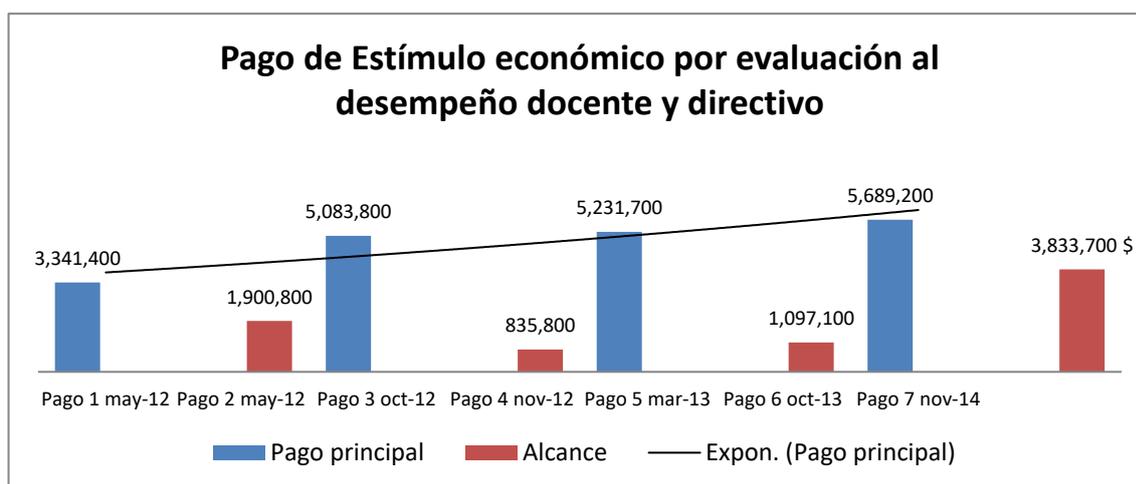
con el propósito de segregar los intereses corporativos de la UNE: se eliminó la tarea de cobro a los docentes, pero además el ministerio se libró de su posterior administración, registro y pago de fondos al gremio. Con esto se descartó un proceso burocrático que suponía un uso de recursos estatales para servir a los intereses particulares de un sindicato. En segundo lugar, se produjo una desconfiguración del financiamiento de la UNE, al no haber sido advertidos de la decisión autónoma del Gobierno de eliminar el cobro de las aportaciones; esto supone, en términos burocráticos, una alineación de los servidores públicos de una institución a los objetivos políticos de quien conduce el Estado, por lo que ya no dedican tiempo y esfuerzo al soporte de otra organización que no obedezca al poder central.

Los conflictos entre el Ministro Vallejo –militante de la Revolución Ciudadana– y la UNE también repitieron una rutina del gremio docente, que consiste en demandar la destitución del Ministro de Educación de turno. En su momento, la UNE incluso pretendió imponer al gobierno un plazo “para recibir una respuesta favorable” en relación al cese del Ministro (La Hora 2008). La respuesta del Ejecutivo ante esas demandas siempre fue la misma: rechazarlas y defender a sus secretarios de Estado, puesto que pedirle la renuncia de uno de sus ministros se interpretaba como un desafío y prácticamente un pedido de renuncia al propio presidente Correa. Por ejemplo, en el Enlace Ciudadano 120 (16 de mayo de 2009) el presidente recurrió a un simulacro de renuncia si la UNE insistía en su exigencia y advirtió al gremio: “Primero me voy yo antes que retroceder en las evaluaciones [...] no pierdan su tiempo pidiendo la cabeza del ministro Raúl Vallejo” (SECOM 2009). Esta defensa de los representantes del Ejecutivo dejaba en claro, ante las organizaciones sociales y la ciudadanía, que el retorno del Estado, enmarcado en el proyecto posneoliberal de la Revolución Ciudadana, implicaba también una estricta cohesión en torno al gobierno y una voluntad absoluta para imponer sus decisiones políticas. El Estado “vuelve” pero, en la lógica de la Revolución Ciudadana, no para someterse a intereses sindicales, sino para ser ‘liberado’ del ‘secuestro’ –en palabras del propio Correa– al que lo habían sometido la UNE y el MPD en el campo de la educación.

Las estrategias del gobierno para fortalecer sus poderes en la educación, como el poder de convocatoria a movilizaciones que ejercía la UNE sobre los docentes, no se limitó a las resoluciones legales burocráticas al interior del Ministerio de Educación. Otra estrategia que visibiliza el retorno del Estado consistió en debilitar los motivos de las demandas históricas del gremio educativo que, como se vio en su caracterización, se han concentrado en asuntos salariales.

La estrategia del gobierno para acercarse a los docentes, y proyectarse como su benefactor, incluyó, además de alzas salariales<sup>31</sup>, un sistema de recompensas para los docentes (ver gráfico 3.1) que aprueben las evaluaciones “Ser Maestro”, las mismas que en su momento causaron la protesta y paralización organizada por la UNE.<sup>32</sup> La entrega de premios en dinero se realizó para beneficiar a los maestros que obtuvieron las mejores calificaciones. El valor total de los premios entregados entre 2012 y 2014 fue de USD 23'198.700. La entrega del denominado “incentivo económico” a los docentes, o “Estímulo económico por evaluación al desempeño docente y directivo”, como lo bautizó el Ministerio de Educación, se realizó por lo menos dos veces al año durante tres años y las bonificaciones en su mayoría fueron de USD 900 (Calificación Muy Bueno) y algunos de USD 1.200 (Calificación Excelente) por persona (Ministerio de Educación del Ecuador 2014).

**Gráfico 3.1 Pago de Estímulo económico por evaluación al desempeño docente y directivo**



**Fuente:** Ministerio de Educación.

De acuerdo al gráfico 3.1, hubo una tendencia hacia un incremento en el pago de los incentivos económicos, y al cabo de dos años aumentó en un 70%, entre el Pago 1 de mayo 2012 y el Pago 7 de noviembre 2014. Los pagos de menor cuantía (en rojo) corresponden a alcances y desembolsos pendientes del proceso de evaluación. Esto da cuenta de una

<sup>31</sup> Un informe de la ONG Grupo Faro indica que el rubro “Gasto corriente en personal para pago de docentes para Educación General Básica en millones de USD (2009-2013) codificado” por parte del Gobierno pasó de USD 114,42 millones en 2009 a 162,78 en 2013 (+95% devengado). Esto supone un 42,26% de incremento en el presupuesto asignado a salarios de docentes. (Aguayo y Mendoza 2006, 25).

<sup>32</sup> Las evaluaciones “Ser Maestro” se dividen en dos bloques. Una evaluación interna hecha por el propio docente (autoevaluación), otra de sus colegas, los padres de familia y de los estudiantes; y una evaluación externa que examina conocimientos del docente en varias áreas.

penetración de la práctica de evaluación estatal dentro del magisterio, con lo que se debilita la postura de la UNE, que argumentaba un rechazo generalizado a la evaluación por parte de los maestros.

En este sentido, también puede verse la manera en la que el Estado practica lo que Tilly (2007) incluye en una *democratización*, y consiste en el reconocimiento de derechos y cumplimiento de obligaciones estatales en el ámbito público. El Estado *reconoce* el derecho de los docentes a percibir una compensación por su esfuerzo, pero al mismo tiempo le obliga a someterse a las políticas estatales, a su lógica de funcionamiento burocrático. Hay también en esta estrategia una expropiación del poder de convocatoria de la UNE, porque el pago de los incentivos es una señal clara a los docentes de una apertura del Gobierno para negociar y entregar beneficios, de manera directa. A cambio de los incentivos, los docentes participan de la política pública sin objetarla, modificarla o rechazarla, con lo que se desplaza a la UNE como actor intermediario con el Estado. Sin embargo, las mismas acciones de democratización por parte del Gobierno, al ejecutarse de una manera con tintes autoritarios, corren el riesgo de producir una *dedemocratización*, es decir una reversión en sus intenciones. Esto se debe, principalmente, a que las estrategias de mejora de la calidad docente y sus mecanismos de su gestión, por parte del Gobierno, se han puesto en práctica de manera unidireccional y vertical. Esto envía un mensaje claro a la sociedad civil: el acceso y la ampliación de recursos estatales están sujetas al proyecto político del Gobierno. Por lo tanto, la democratización será posible en los espacios en los que no haya oposición política a la forma de ponerse en práctica.

Una estrategia adicional, con relación al control del sindicalismo educativo, para acercar a los docentes al Estado, y distanciarlos de la UNE, tuvo lugar en la creación de nuevos gremios con auspicio de la Revolución Ciudadana, como la “Red Nacional de Maestros” y recientemente la “Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa del Ecuador”. Estos gremios, creados desde 2010, han mostrado su respaldo al Presidente Correa y sus decisiones, y han plantado cara a la UNE en torno a la representación de los docentes frente al Estado. Sin cifras oficiales y consolidadas, se especula en varias fuentes que el primer gremio mencionado tendría 60.000 afiliados y el de la ‘Revolución Educativa’ según “la propaganda oficial, entre 15 y 28 mil profesores” (Redacción PLAN V 2015).

Los vínculos entre el Gobierno y las Redes educativas no se han disimulado. El presidente y otros funcionarios han sido invitados de honor a celebraciones y otros actos de las Redes; sus

dirigentes apoyan abiertamente la política pública de la Revolución Ciudadana y en las entrevistas que conceden a los medios frecuentemente critican a la UNE y la acusan de la mala calidad de la educación pública ecuatoriana. También se encuentra en sus redes sociales contenidos en favor del Gobierno y en apoyo al presidente Correa.

El poder de burocratización por parte del Estado es especial en el caso de estos nuevos gremios. Lo que lo hace diferente es que muestra que el Gobierno no percibe los gremios de servidores públicos como una amenaza, sino solo en caso de que se organice con una dirigencia crítica o se oponga al proyecto político de la Revolución Ciudadana. En prevención a esto, el Gobierno ‘permite’ el surgimiento de gremios alternativos dentro de los límites de su funcionamiento burocrático.

### **3.3 Conflictos entre el Gobierno y la CONAIE: la disputa por el EIB**

Otra organización que enfrentó una estrategia estatal de tipo burocrático fue la CONAIE, relacionada con la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). En este caso, las estrategias de tipo burocrático para restarle poder a la CONAIE, sobre la gestión de EIB, recurrieron a lo normativo y, por consiguiente, lo administrativo. El primer paso para controlar el campo de la EIB lo habría dado el Presidente Correa, al modificar vía Decreto Ejecutivo la estructura de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB), que estaba en poder de las organizaciones indígenas, dentro del Ministerio de Educación, desde 1988. Con esto, se dispuso una nueva forma de seleccionar a las autoridades que integran la DINEIB, otorgándole al Ministerio de Educación las prerrogativas de su conformación. Este cambio se dispuso con el Decreto Ejecutivo 1585 del 18 de febrero de 2009, según el Ejecutivo para “garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe [...] (y para) adecuar el sistema educativo intercultural bilingüe a las políticas nacionales de educación, para alcanzar una acción educativa eficiente”. Con el decreto subordinó el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe a la rectoría del Ministerio de Educación, y se suprimió la participación política y administrativa de las organizaciones indígenas, como la CONAIE, en la gestión de la DINEIB.

Antes del decreto 1585, las organizaciones indígenas podían “dirigir, orientar, controlar y evaluar el proceso educativo en todos los niveles, tipos y modalidades de la educación intercultural bilingüe” (Conejo Arellano 2008, 69). Para llevar a cabo estas tareas, disponían de un grupo de servidores en la DINEIB que respondían a los lineamientos de la dirigencia indígena, al interior del Ministerio de Educación. Sin embargo, a partir de la sujeción de la

DINEIB a la rectoría del Ministerio empezaría a ser dirigida por un funcionario “que será de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro de Educación.” (Decreto Ejecutivo 1585 2009). Esto implicó que todas las autoridades de la DINEIB sean designadas por el Ejecutivo, derogándose cualquier norma anterior.

El Decreto Ejecutivo que reconfiguraba la DINEIB fue inmediatamente rechazado por la CONAIE, que demandó su eliminación. Meses después, en septiembre de 2009, hubo una fuerte protesta indígena contra un proyecto de ley que se discutía en la Asamblea Nacional, para regular el agua y la minería. La protesta incluyó el cierre de carreteras en varios puntos del país y enfrentamientos entre manifestantes y la policía. Ante la presión de los indígenas, el gobierno accedió a negociar varias demandas, entre las que se incluyó la de devolverles la gestión de la educación intercultural bilingüe. Al final de las negociaciones, la situación prácticamente no varió para la dirigencia indígena, con respecto a la EIB. Se acordó emitir un nuevo Decreto Ejecutivo, el número 196 de diciembre de 2009, que en comparación con el anterior solo introdujo algunos cambios: la DINEIB pasaría completamente al control total del Ministro de Educación. Con el nuevo decreto, a la dirigencia indígena se le asignó una participación solo en calidad de “comisión” dentro del sistema de la EIB, sin poder de decisión alguno en la DINEIB, y participarían únicamente como “instancia consultiva del Ministerio de Educación”. Todos los cargos con poder de veto en la nueva DINEIB dependían, en igual forma, del Ejecutivo. Esta estrategia con la DINEIB significó una expropiación del poder de decisión que tenía la CONAIE sobre la educación intercultural, que estaba instalado ciertamente en el cuerpo burocrático de la DINEIB. Los funcionarios de la Dirección respondían, hasta entonces, a la dirigencia indígena, pero con el Decreto Ejecutivo sus cargos se recentralizaron en el Ministerio. La burocracia de la EIB, a partir de entonces, se convirtió en un dominio más del Gobierno, lo que muestra que, si la configuración anterior de la DINEIB supuso una “conquista” indígena de un espacio dentro del Estado central (como habían sugerido Bretón y del Olmo), la estrategia del Gobierno mostraba un fortalecimiento estatal y una gran capacidad de “reconquista”. El Estado se adjudica de esta manera una institución creada en el contexto de las denominadas políticas “neoliberales”, es decir, aquellas que lo habían desplazado como protagonista de la política pública.

La estrategia de este fortalecimiento del Estado se sustenta en un reordenamiento de la burocracia educativa. Al revertir las prerrogativas que tienen otras organizaciones dentro del Estado, como la CONAIE –y cualquier otra más– dentro de la DINEIB, el Gobierno fortalece

su aparato burocrático. Esto se debe a que suprime a estos actores ajenos pero dependientes del Estado (Tilly 2007, 76), con los cuales antes tenía que negociar la conducción de la educación intercultural. Al revertir la composición burocrática de las autoridades de la DINEIB en el Ministerio, el Gobierno prácticamente fideliza lo que Weber (1964) llama la “administración diaria” del aparato educativo. Y al mismo tiempo, si los funcionarios designados por la dirigencia indígena tenían alguna autonomía o poder de decisión, con la reversión de sus funciones burocráticas hacia el Ministerio dicha autonomía, puede decirse, es residual, puesto que deben conducirse en los términos legales y reglamentarios que le imponen sus superiores, es decir, el Gobierno. En cuanto a un riesgo de dedemocratización, el caso de la expropiación de los poderes a la CONAIE sobre la EIB arroja una observación específica: si bien se inhibió un poder situado al interior del Estado, la contraparte de esto es una reducción importante de participación popular. Con la pérdida de la gestión de la EIB se redujo la circulación de ideas diversas sobre la educación pública estatal. El movimiento indígena, si bien se había enfocado en regular su propio sistema educativo, podría aportar con su experiencia al enriquecimiento de la discusión sobre la educación; pero el perder su espacio dentro del Ministerio esto podría disuadir su cooperar con otras organizaciones, para la mejora de la educación pública y, paradójicamente, el fortalecimiento del Estado en el campo educativo.

Un espacio de poder en la educación en el que también se fortaleció el Estado, corresponde al de la regulación de la educación superior ecuatoriana. El primer paso para esta estrategia estatal tuvo lugar en las sesiones de la Asamblea Constituyente de 2008. En vista de que la Asamblea Constituyente disolvió el Congreso, y asumió sus funciones legislativas, se promulgaron varios mandatos de ejecución inmediata. Con la promulgación del Mandato 14, del 31 de julio de 2008, se dio por terminada la existencia de la polémica Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador (UCCE), que, como se ha reseñado, había sido acusada de corrupción. Como se vio en la caracterización de las instituciones de educación superior (IES), solo el Congreso Nacional podía crear o anular la existencia jurídica de las universidades ecuatorianas, y constitucionalmente el Ejecutivo estaba impedido de cerrar cualquier de ellas. La UCCE se convirtió en el ejemplo más extremo de algunas malas prácticas, baja calidad y de los problemas de gestión que atravesaban varias universidades públicas y privadas en Ecuador. En el caso de la UCCE hubo denuncias continuas de venta de títulos académicos. El entonces Presidente del CONESUP, Vinicio Baquero, afirmó que durante “los diez años de su funcionamiento se emitieron cerca de dos mil títulos, y durante

los siete meses en los que se suspendió la intervención a la universidad, se incorporaron a casi mil alumnos” (El Universo 2005). Los escándalos por la venta de títulos sin soporte académico tuvieron repercusiones internacionales. Por ejemplo, en Chile la “Corte Suprema [...] rechazó 22 solicitudes de validación de títulos de abogado obtenidos en un corto tiempo por chilenos en universidades ecuatorianas. En uno de los casos, la Corte determinó que en 21 días de permanencia en Ecuador una persona obtuvo su título, lo que se consideró «insuficiente» para cumplir las pruebas, tesis y otros requisitos exigidos para titularse de abogado” (El Mercurio 2002). Además de la UCCE, en este escándalo se involucró a la Universidad Nacional de Loja y a la Universidad Católica de Cuenca.

Pero a la par del cierre de la UCCE, el artículo 2 del Mandato 14 modificó la composición del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), que era el órgano de regulación estatal de las universidades ecuatorianas. El Consejo se conformaba con ocho miembros que representaban a las siguientes instancias: las universidades públicas (2 representantes), escuelas politécnicas públicas (1 representante), universidades y escuelas politécnicas particulares (1), institutos superiores técnicos y tecnológicos (1), las cámaras de la producción y federaciones de colegios profesionales (1), el Ministro de Educación y Cultura, y el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología. El mandato eliminó la representación del sector privado –las cámaras y federaciones profesionales mencionadas– con el argumento de descorporativizar la conformación de la CONESUP. Pero además de estos cambios, el Mandato 14 ordenó a la institución encargada de la evaluación de la educación superior, el CONEA, una evaluación de todas las IES del país para realizar una depuración del sistema universitario. Es en esta instancia que se aprecia un fortalecimiento burocrático de la regulación de la educación superior. Si antes de la revolución Ciudadana el ente estatal encargado de regular las IES afrontaba dificultades en el Congreso para poder cerrar universidades –el cierre debía darse mediante la derogación de la ley de creación de la respectiva IES– con el Mandato Constituyente 14 y la posterior aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) se fortaleció la capacidad de intervención del Estado en la educación superior. Como se verá, dicho fortalecimiento del Estado se evidencia en la concentración del poder burocrático en el Ejecutivo, para intervenir en las IES.

La evaluación de las IES se presentó a la Asamblea Nacional en noviembre de 2009, mientras estaba en trámite la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). El informe del CONEA hizo su trabajo de “limpieza” y agrupó a 26 universidades públicas y privadas en una

categoría denominada “E” (la más baja de todas), describiendo que “no presentan las condiciones que exige el funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencia las deficiencias y problemas que afectan a la universidad ecuatoriana [...] [y su existencia no tiene] impacto en las realidades locales y regionales a las que debería dar alguna respuesta” (CONEA 2009).

Al aprobarse finalmente la LOES, en agosto de 2010, después de una larga batalla con las IES, se dispuso la creación de un órgano de regulación de las universidades, llamado Consejo de Educación Superior (CES)<sup>33</sup> y otro de evaluación, llamado Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en el Ecuador (CEAACES)<sup>34</sup>. Se ordenó en una transitoria de la nueva LOES que el CEAACES vuelva a evaluar a las 26 universidades definidas por el CONEA en la categoría “E” para decidir su continuidad o cierre definitivo.

Las 26 universidades fueron nuevamente evaluadas en relación a su calidad institucional (cuerpo docente, infraestructura, equipamiento, espacios) y al aprendizaje obtenido por los estudiantes. Se analizó la situación laboral de los docentes, sus instalaciones y varios estándares de tipo administrativo, organizacional e institucional. Además, se tomó un examen a una muestra de alumnos de las IES, el 4 de marzo de 2012, para medir sus conocimientos profesionales y destrezas cognitivas. Según las autoridades a cargo de la evaluación, se examinó a los estudiantes bajo la premisa de que su “bajo nivel del aprendizaje significaba [...] un riesgo o potencial daño para la sociedad” (Long 2013, 21). Pero otro parámetro que se utilizó para evaluar a las universidades, y que se señala como “el más importante” (Long, 19) fue el académico. Al revisar este parámetro se encuentra que se sustenta en la defensa de lo laboral para definir la calidad de las IES. El informe sostiene que “el CEAACES partió del supuesto de que los problemas de calidad de las universidades [...] estaban íntimamente relacionados con la docencia. Por ese motivo se incluyeron indicadores que midieran los derechos de los docentes: porcentaje de profesores a tiempo completo, [...] existencia de un escalafón [...] Estos indicadores buscaban [...] sancionar la práctica recurrente de depender excesivamente de la contratación de los llamados “profesores taxi”, que iban de universidad

---

<sup>33</sup> El CES se conforma de la siguiente forma, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES): seis académicos elegidos por concurso público, cuatro representantes designados por del Ejecutivo y un representante por los estudiantes, solo con voz en el Consejo.

<sup>34</sup> La conformación del CAACES, de acuerdo al artículo 157 de la LOES, es el siguiente: tres académicos seleccionados por concurso público y tres académicos designados por el Ejecutivo. La Presidencia del CEAACES (compuesta por seis miembros) se elige de entre los tres designados por el Presidente de la República.

en universidad facturando por hora de clase dictada [...] La precarización laboral, a más de afectar derechos, imposibilita la creación de vínculos académicos entre docentes, y entre docentes y estudiantes.” (Long, 19-21). Este sustento conceptual da cuenta de la preocupación principal de esta agencia estatal en la problemática de la educación superior. Esta preocupación afirma que uno de los mercados más abandonados por la regulación estatal habría sido el mercado laboral de los docentes universitarios, y que en realidad debería regirse por una lógica de servicio público y no como un servicio privado. Es decir, los docentes universitarios debían –en la lógica gubernamental– trabajar de acuerdo a los parámetros de las leyes laborales nacionales, como cualquier otro trabajador. Al igual que se vio en la voluntad del Ejecutivo por someter a los docentes públicos del magisterio a una lógica de servicios (con jornada de 8 horas y evaluaciones y premios de desempeño), el fortalecimiento del aparato burocrático y sus instrumentos jurídicos permitió al Gobierno emprender una nueva evaluación de todas las IES ecuatorianas, para dotarse de un sustento administrativo propio que le permita intervenir en la educación superior.

Como resultado de la nueva evaluación de las IES, catorce universidades de la categoría “E” se clasificaron como “No aceptables”, y el 12 de abril de 2012, en un gesto que imita las clausuras de negocios efectuadas por intendencias, los funcionarios del CEAACES colocaron unos sellos en las puertas de las instituciones con la leyenda “Suspendida por falta de calidad”. Las catorce universidades eran privadas y fueron creadas en el denominado tiempo de la “partidocracia”. Con esta resolución el CEAACES tuvo que hacerse cargo de los 42.067 estudiantes que estaban inscritos en ellas.

Algo particular en esta estrategia es que el proceso de centralización y evaluación de la educación superior fue llevado a cabo por una burocracia que, en función del poder y legitimidad que le asignó la Asamblea Constituyente, pudo colocar a todo el sistema universitario bajo una serie de parámetros técnicos definidos desde el propio Estado. En el Enlace Ciudadano 267 del 14 de abril de 2012, el Presidente Correa afirmó que la problemática de la calidad de la educación superior fue “el mayor engaño social, desde el regreso a la democracia” y las catorce universidades “continuarán cerradas mientras [él] sea presidente” (SECOM 2012) repitiendo el mismo tipo de advertencia efectuado a la UNE, imponiendo su cargo frente a reclamos a la gestión del gobierno. Para el Ejecutivo “todos somos responsables de haber mantenido estos fraudes sociales [...] No podemos jugar con el futuro de nuestros jóvenes, con el futuro del país y seguir soportando fraudes sociales, como

las universidades de pésima calidad que teníamos en el país” (SECOM 2012) Como presagió el expresidente del CEAACES, Guillaume Long, “el cierre de las universidades ‘E’ solo fue el inicio de un proceso más amplio de racionalización y depuración que se inserta en el proceso constituyente en curso” (Long 2013, 26). A partir del proceso con las universidades de categoría “E”, se ha emprendido una vigilancia y regulación directamente desde el Estado central, con el afán de que sus procedimientos se sujeten a la nueva LOES. Un cambio significativo es que con las nuevas reglas las universidades públicas y privadas deben designar a sus rectores mediante elecciones, lo que implica una práctica democrática fiscalizada por el propio Estado.

Los funcionarios que intervinieron en el proceso de desaparición de la UCCE, y la suspensión definitiva de las otras catorce universidades, contaron ciertamente con el respaldo del poder refundador de la Asamblea de Montecristi: el proceso de cierre de las instituciones, aunque complejo, fue una muestra inédita de un fortalecimiento burocrático “depurador” del Estado en el campo educativo.

De acuerdo a Michael Mann (1986, 115) las burocracias, aunque estén bien organizadas no tienen objetivos propios, no deciden por sí mismas la política a implementarse. En razón de esto se explica que la diligencia burocrática –someter a las IES a determinadas normas de manera mecánica– mostrada por el CEAACES se deba a la importancia política que el gobierno y toda la Revolución Ciudadana le han dado al campo educativo. Solo debe considerarse que, entre la calificación de los exámenes tomados a los estudiantes, su valoración y la preparación del informe de cierre de las universidades hubo un tiempo de poco más de un mes de trabajo, lo que da cuenta de una celeridad en un proceso complejo. Es decir, dado que la burocracia no fija sus límites, entraría en juego la decisión política –y no la burocracia de manera eficiente por sí sola– a acelerar los procesos legal-burocráticos.

Finalmente, hubo varias demandas judiciales de los representantes de la IES suspendidas contra el CEAACES que no prosperaron, puesto que la justicia desechó todas las causas en contra de la institución, de sus autoridades y desestimó las peticiones de amparo constitucional interpuestas por varios de ellos. Con esto se ratificó el nuevo orden jurídico del país, en el que, entre otros elementos, la autonomía de las universidades se había redefinido, siendo controlada y regulada de manera más “densa”, como sugiere Conaghan para el caso de Ecuador (2015, 9).

Como se expresó en la estrategia de depuración de las IES, desde un fortalecimiento burocrático del Estado, otro conflicto importante en el campo educativo se dio por la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Según un informe ejecutivo del entonces presidente del CEAACES en 2012, encargado del cierre de las catorce universidades privadas en categoría “E”, la LOES de 2010 “fue una de las leyes posMontecristi [sic] más disputadas dentro y fuera del espacio legislativo. En pocos otros ámbitos de debate político, se pudo vislumbrar tan alto nivel de corporativismo y espíritu de cuerpo del gremio de los rectores” (Long 2013, 18). Por una parte, debe deducirse el sesgo que encierra esta opinión debido a que la conformación del CEAACES y los poderes que tiene dentro del Estado derivan de la propia LOES, por lo que se entiende su defensa. Y, por otra parte, algunos rectores sí plantearon potentes cuestionamientos a la LOES, que derivaron en momentos de resistencia corporativa durante su discusión en la Asamblea Nacional. Los actores en conflicto por la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES 2010) incluyeron al gobierno, representado por su Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES, promotora de la Ley), y a varios rectores universitarios en desacuerdo con el primer borrador de la LOES que apareció desde fines de 2009.

En el conflicto entre el Estado y las IES por la LOES se destacaron los rectores “Ayala Mora (Universidad Andina), Carlos Larreátegui (Universidad de las Américas), Alfonso Espinosa (Escuela Politécnica Nacional), Edgar Samaniego (Universidad Central), Carlos Cedeño (Universidad Estatal de Guayaquil), Santiago Gangotena (Universidad San Francisco de Quito)” (Ortiz Lemos 2013, 352).<sup>35</sup> Estos rectores fueron los más visibles en sus críticas al texto de la Ley en discusión, sobretodo porque discrepaban en la manera en la que el proyecto presentado por la SENPLADES asignaba mayor poder al Ejecutivo para controlar las universidades.

Esta idea concuerda con la investigación de Rafael Rosales (2015, 89) sobre el sistema político ecuatoriano y el proceso de elaboración de la LOES. En su trabajo sobre cómo se creó la LOES y los actores involucrados, Rosales indica que las dos principales discrepancias entre la SENPLADES y los rectores universitarios fueron a) la autonomía universitaria, que en la Constitución de 2008 ya estaba establecida *con adjetivo*, como “autonomía

---

<sup>35</sup> Esta selección de actores retoma el planteamiento de la tesis de Andrés Ortiz sobre la Revolución Ciudadana, en cuanto a los actores más visibles en el debate por la LOES. Ortiz Lemos, Andrés, *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*, Flacso Sede Ecuador, Quito, 2013.

responsable”, lo que alteraba la tradición de que las autoridades universitarias tengan un margen de decisión amplio en sus instituciones; y b) discrepaban en la representación de las universidades y el poder del Ejecutivo en los órganos de regulación y evaluación de la educación superior (CES y CEAACES).

Desde finales del año 2009, y en el transcurso del año 2010, las manifestaciones de autoridades universitarias y también de estudiantes fueron continuas. Exigían que no se apruebe una ley que los subordine al Ejecutivo, les reste competitividad en el mercado educativo, o les niegue hacer política al interior de las instituciones. Según reportó la prensa, varios grupos de estudiantes rodearon la Asamblea Nacional y “llegaron a los exteriores del palacio legislativo [...] donde los asambleístas debaten el proyecto de Ley de Educación Superior” (El Universo 2009) para presionar que los legisladores incorporen sus demandas, entre ellas las relacionadas al cogobierno. Estudiantes de federaciones de universidades públicas y privadas se concentraban en los parques cercanos a la Asamblea para organizarse y protestar. Los rectores participaban en debates sobre la ley en eventos públicos y en la misma Asamblea, informando sus objeciones en el pleno. Por ejemplo, el exrector la Universidad Central, Edgar Samaniego, abogó por despartidizar la educación superior, además de objetar la intención del gobierno de concentrar la rectoría de la educación superior.

En razón de que la Constitución de 2008 ya definía que la autonomía universitaria debía ser *responsable*, vigilar esta responsabilidad recaía precisamente en los consejos CES y CEAACES. Es decir, el debate planteaba algunas preguntas: ¿quién debía conformar los consejos de regulación y evaluación? ¿Qué porcentaje de representantes del Estado y de las IES debía conformar cada consejo? ¿Quién elige a los integrantes y bajo qué procesos de elección o designación? Las respuestas a esto definirían la forma de administrar la autonomía universitaria *responsable* y sus límites reales. Al respecto, la Constitución 2008 había dispuesto de manera ambigua la configuración que deberían tener los dos consejos. El Art. 353 de la Constitución 2008 indica que “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.” (ANC 2008). El artículo no insinuaba siquiera proporción alguna de instituciones para conformar los consejos. Con esto en consideración, la SENPLADES planteó inicialmente una opción para

conformarlos, asignando mayor peso al Ejecutivo: “en la versión de SENPLADES el gobierno tiene mayoría, pero en la versión del pleno hay equilibrio, se escogen tres miembros por el ejecutivo y tres por las universidades” (Rosales García 2015, 93). Es decir, la discusión en la Asamblea y por el cabildeo de varios actores, entre ellos los rectores, había inclinado inicialmente un poco la balanza hacia las universidades, que tendrían al menos la oportunidad de una representación igualitaria en los consejos. En este mismo sentido se modificaron varios tramos del proyecto de ley para prevenir que el Ejecutivo domine todo el sistema de educación superior y, como sostiene Rosales, “la ley resultante del Pleno es más beneficiosa para las universidades, especialmente en términos de la gobernabilidad del sistema, lo que hace suponer que es consecuencia de una negociación.” (2015, 4). Sin embargo, estas pocas prerrogativas serían vetadas luego por el Ejecutivo, adjudicándose gran parte del control sobre las IES, para luego sancionar la Ley en la Asamblea.

La conflictividad universitaria por la LOES fue intermitente. A medida que en la Asamblea Nacional se discutía la LOES, se reportaba que en el mes de junio de 2010 “unas 3 000 personas se reunieron en la plaza Indoamérica [...] Caminaron hacia la Asamblea Nacional, que adelanta el segundo debate de la norma.” (El Comercio 2010). Poco tiempo después, las movilizaciones bajaron de tono y frecuencia, y según una nota de prensa, antes de la aprobación de la LOES “la convocatoria era de unas 5000 personas. Esta semana [finales de julio 2010], la cifra no superaba las 500.” (El Comercio 2010).

La LOES se aprobó en el Pleno de la Asamblea el 4 de agosto de 2010 y se envió al Ejecutivo, a sabiendas de que tenía listo algún veto sobre unas cuantas disposiciones. Sin embargo, el presidente entregó en su lugar un veto de “89 páginas [...] contiene 108 observaciones que afectan a 85 artículos, esto es el 40% del articulado total” con lo que una buena parte de la negociación en asuntos sensibles, como la regulación del sistema, se anuló. El Ejecutivo declaró que su veto era una respuesta a un supuesto engaño al interior de la Asamblea para archivar la ley. Según el Presidente, el gobierno esperaba que la Ley se apruebe al menos con 80 votos, pero como se aprobó con solo 63 adujo que se había organizado una artimaña y vetó todas las “concesiones” que había hecho su bloque legislativo a las universidades ecuatorianas: “Todo era una trampa, ya tenían premeditado, planificado: no darnos los votos y que se archive (el proyecto) [...] Ahora tenemos amplia libertad para retirar todas esas reformas que en búsqueda del consenso introdujimos” (El Universo 2010).

El veto del Ejecutivo ratificó la facultad del Gobierno para ejercer la rectoría del sistema de educación superior y además reconfiguró las integraciones de los consejos de regulación y evaluación para que el Ejecutivo tenga mayor poder en ellos.

Tras conocerse el veto del presidente, las protestas se volvieron más intensas. Todas las autoridades universitarias rechazaron los cambios del Ejecutivo, quien se mantuvo en su postura. La Asamblea no se instaló –como forma de protesta de la oposición– para discutir el veto del Ejecutivo a la LOES, y la Ley fue aprobada por el Ministerio de la Ley, es decir, con todos los cambios dispuestos por el Ejecutivo.

Podría decirse que la estrategia de toma de control que se aplicó en el caso de la Universidad Cooperativa de Colombia en Ecuador fue uno de los insumos más rentables para el gobierno, puesto que le permitió plantear una LOES con “sobrepeso” para el Ejecutivo. En la Constitución “neoliberal” de 1998 el Ejecutivo tenía prohibido cerrar las universidades. En contraste, con la Constitución *posneoliberal* de 2008 esto se revirtió completamente.

Lo que resulta de este proceso es la implantación de todo el sistema universitario dentro de una lógica burocrática, propia del Estado. En este sentido, se diluyó el poder de decisión de las IES en la educación superior: sus representantes en los Consejos se eligen entre ternas, y se somete a las instituciones al cumplimiento de nuevas normas que pretenden elevar la calidad académica de todo el sistema. Por ejemplo, con la nueva LOES se exigen doctorados (a un plazo de 5 años) para los cargos más importantes de las IES, incluido el rectorado, que en realidad tiene un perfil de administración educativa y no de investigación; y la misma obligación se establece para la docencia en todas las IES, aunque con un plazo mayor (10 años para que todos los docentes universitarios tengan un PhD). Se restó también participación a los estudiantes en el cogobierno, aunque en esto había acuerdo con los rectores, que consideraban que darle mayor participación a los estudiantes era un afán democratizador innecesario. Y, si bien se garantiza la gratuidad de la educación superior pública hasta el pregrado se impusieron medidas rígidas de castigo para quienes pierdan materias o semestres: en esos casos perderían el derecho a la gratuidad.

Otra polémica surgió porque con la LOES 2010 los rectores –de IES públicas y privadas– tienen su cargo por tiempo limitado y deben realizarse elecciones para designarlos. El fortalecimiento del poder del Estado ratifica la apuesta de la Revolución Ciudadana por una democratización en la designación de cualquier autoridad, en el ámbito público o privado,

dando cuenta de un marcado talante mayoritarista en su comprensión de la democracia. Pero quizá lo más conflictivo en todo el proceso con las IES y la aprobación de la LOES giró en torno a asignar la rectoría del sistema de educación superior a una instancia del Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) con lo que se sepultó toda idea de autonomía universitaria.

El ánimo que impulsa este fortalecimiento del poder burocrático del Estado, su animadversión a la autonomía y la intensificación de la regulación estatal en la educación podría atribuirse a una censura de la Revolución Ciudadana contra la autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil. Esta censura se suma al sesgo de tomar a la problemática de la UCCE como muestra de las dificultades de todo el sistema universitario. Como sostiene Andrés Ortiz Lemos (2013), el caso de esa universidad sirvió al Estado como insumo para establecer “una especie de instancia ‘fundacional’ capaz de legitimar una serie de políticas invasivas para la educación superior” (Ortiz Lemos 2013, 181-182). Con este fortalecimiento del Estado en la educación superior, su penetración por vía administrativa en la manera en que deben conducirse las IES, se produjo una burocratización de la autonomía universitaria; es decir, una limitación de la autonomía y su sometimiento a una vigilancia de tipo legal con racionalidad estatal. Esto instaló una pseudo autonomía universitaria en las IES, gestionada por lógicas de funcionariado en lugar de lógicas académicas. Aquello se debe a que cualquier decisión autónoma de la gestión académica (y administrativa) que pretendan las IES es estrictamente vigilada por la agencia estatal CES, de manera que los directivos universitarios se ven subordinados, para poder tomar decisiones, a la aprobación o reprobación de cualquier cambio interno, y a una vigilancia más estricta, continua y dedicada por parte del Estado: al perder su autonomía decisional, los directivos terminan fungiendo de burócratas estatales dentro de las universidades.

### **3.4 Territorio y centralización del Estado**

#### **3.4.1 Centralización de la EIB**

Los conflictos por el fortalecimiento territorial del Estado en la educación pública se explican con dos estrategias gubernamentales. La primera concierne a la centralización de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Ministerio de Educación. En esta estrategia se recondujo el poder de decisión sobre la educación intercultural bilingüe, que se encontraba disperso y disputado entre las organizaciones indígenas, hacia el Ministerio de Educación. La segunda estrategia consistió en la racionalización de instalaciones educativas en áreas rurales y la

ejecución de un proyecto denominado Unidades Educativas del Milenio (UEM), parcialmente implementado por el Gobierno.

Como ya se analizó en el ámbito burocrático del poder del Estado, hubo un cambio en la instancia encargada de la educación intercultural bilingüe en Ecuador (EIB), la denominada DINEIB, que pasó a ser controlada por el Ministerio de Educación, mediante dos Decretos Ejecutivos de 2009 y 2010. Con los Decretos, el Gobierno tomó posesión del ámbito burocrático del sistema de educación de los indígenas, y esta estrategia tuvo una contraparte en sus territorios. La dimensión territorial que se analiza muestra la manera en la que el Estado centralizó el poder de decisión sobre la educación; es decir, lo recondujo desde las periferias donde las organizaciones indígenas y sus bases toman sus decisiones, hacia la centralidad del Estado. En su ejecución, esta estrategia desafió los poderes territoriales de las organizaciones indígenas, promovió conflictos entre las comunidades y sus dirigentes, y aprovechó la red de escuelas comunitarias ya constituida para que el Estado logre penetrar con sus proyectos a las zonas rurales. En este sentido, uno de los recursos del Gobierno para fortalecer su presencia en los territorios indígenas ha sido la asignación del gasto público en infraestructura educativa, y su promoción permanente como proyección de la gestión gubernamental. A esto se añade el carácter reivindicativo de la educación en el discurso del presidente Correa, por ejemplo, al inaugurar las Unidades Educativas del Milenio, cuando sostuvo que “solo la educación nos liberará de la pobreza” (El Comercio 2014).

En la misma línea de promoción del Estado en los territorios, una cifra que esgrime el Ministerio de Educación para ilustrar la presencia de la educación pública en zonas rurales corresponde a la matrícula. Según el ministro Espinosa, se pasó de “95.000 indígenas matriculados en el año 2006, a cerca de 160.000 en este momento [2015]” (Agencia Andes 2015). La intervención del Gobierno en la EIB tuvo un antecedente el 22 de agosto de 2006, antes del Gobierno de la Revolución Ciudadana, cuando el Ministro de Educación Raúl Vallejo creó una “Subsecretaría de Educación de Pueblos Indígenas”. La decisión ministerial tuvo el rechazo de la dirigencia indígena, que consideró la Subsecretaría como una interferencia para la DINEIB, un “fantasma” –según algunos dirigentes (Guatemala y CONAIE 2006)– que duplicaría funciones de la DINEIB y se dedicaría a vigilar el sistema. Para el cargo se posesionó, en un acto público en la localidad de Peguche, al poeta, intelectual y académico indígena cercano a Vallejo, Ariruma Kowii como primer Subsecretario.

Una referencia para comprender el desafío a las organizaciones indígenas que significó la designación de Kowii, se encuentra en una reflexión suya sobre la plurinacionalidad en Ecuador. Para Kowii (1998) una eventual autonomía absoluta de los pueblos indígenas conlleva el riesgo de un encierro en reservas, un aislamiento. Kowii descarta la autonomía y prefiere la plurinacionalidad como la mejor manera de “fusionar los derechos colectivos e individuales de las nacionalidades, en el fondo y la forma del Estado, de tal manera que sus instituciones garanticen el respeto de nuestros derechos como pueblos” (Kowii 1998). Por lo tanto, Kowii no se opone a la plurinacionalidad, sino que la concibe como parte integradora de los indígenas al Estado, por lo tanto, responsable también de velar por sus derechos. Así se comprende que haya aceptado dirigir una institución que pretendía fortalecer los vínculos entre las organizaciones indígenas y el Estado, interviniendo en la educación intercultural.

Además de este desafío del Gobierno hacia quienes controlaban la EIB, debe agregarse el descontento de otras organizaciones como la FENOCIN o la FEINE, que reclamaban su cuota de participación en las instituciones estatales dominadas por la CONAIE. Ya en el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, la FEINE y la FENOCIN rechazaban que el Gobierno “pretenda beneficiar a la Conaie” (El Universo 2005) en la distribución de espacios de poder en el Estado. Esta inconformidad de otras organizaciones indígenas se mantuvo y, asimismo, en un comunicado previo a la instalación de la Asamblea Constituyente de 2008, la FENOCIN expresó su malestar con la CONAIE por el reparto de cargos en el Estado, denunciando que “solo las organizaciones que se autodefinen como representación de las ‘nacionalidades indígenas’ han accedido al control de instancias públicas como la DINEIB, el CODENPE y otras, atropellando el derecho universal de la participación y la representación.” (FENOCIN s.f.).

El predominio de la CONAIE sobre la EIB empezó a debilitarse dos años después de llegado al poder el Presidente Correa. Como se ha detallado, el 18 de febrero de 2009 el Presidente emitió el Decreto 1585, que dispuso someter la conformación administrativa de la DINEIB a la “rectoría de las políticas públicas del Estado a través de la autoridad educativa nacional [el Ministro de Educación], que formulará la política para todo el sistema educativo” (Presidencia de la República del Ecuador 2009). Es decir, la DINEIB pasó del control político de la CONAIE al político-administrativo del Ministerio de Educación. Con esta disposición – y otras que constan en el documento– el Gobierno centralizó todo el sistema de educación intercultural bilingüe.

Este proceso que puede denominarse de *territorialización* de la EIB profundizó los conflictos políticos entre una buena parte de la dirigencia indígena y la Revolución Ciudadana. Además de esta pugna por la educación, el Ejecutivo entraría en conflicto con la CONAIE por otros asuntos políticos, como la disolución del CODENPE, que era una institución estatal de desarrollo indígena no dependiente del Ejecutivo u otro poder. Con respecto al CODENPE, el presidente se refería diciendo que había “sido el botín político de una dirigencia indígena reducida” (El Universo 2009). Con reformas como la desaparición del CODENEPE o la disolución también del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI), institución igualmente estatal, controlada por la dirigencia indígena y orientada a financiar iniciativas productivas de zonas rurales, el Ejecutivo impidió que instituciones de este tipo sigan ‘flotando’ en el ámbito estatal de manera relativamente autónoma.<sup>36</sup> El criterio que esgrimió el Gobierno para esta y reformas similares del Estado era fundamentalmente el de racionalizar sus instituciones y eliminar instancias intermedias, mejorando la conexión del Ejecutivo con sus ministerios, sin mediaciones u organizaciones que pongan en práctica políticas similares (SENPLADES 2015).

Según el investigador Pablo Ospina, este tipo de acciones gubernamentales con respecto a los indígenas y otros sectores, ha tenido el propósito de *descorporativizar* el Estado. En el caso de los poderes autónomos de los indígenas en algunas instancias públicas, “el gobierno ciudadano eliminó la autonomía de todas las instituciones indígenas y puso todas las políticas bajo la autoridad de los ministros respectivos” (Ospina Peralta 2010, 5)

Un intenso intercambio de desafíos y críticas se produjo entre el Ejecutivo y la dirigencia indígena por la EIB. Los indígenas rechazaron la conversión de la DINEIB en una dependencia dominada por el Ministerio de Educación, y expresaron su descontento desde varios ámbitos, amenazando con movilizaciones. El denominador común de las notas de prensa, artículos, entrevistas y todos los medios empleados por la CONAIE fue la crítica a la ‘expropiación’ de la DINEIB. Para la dirigencia indígena, la decisión del Gobierno fue un ataque a sus principios organizacionales, puesto que en el sistema de la EIB está integrada una cantidad importante de sus dirigentes y militantes. Además, la CONAIE incluyó la restitución

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, el FODEPI estaba conformado por un delegado del Ejecutivo, un delegado del CODENPE, un delegado de las denominadas ‘organizaciones históricas’ indígenas y campesinas, un delegado de la Corporación financiera Nacional (CFN) y un delegado por parte del Ministerio de Finanzas. Esto evidencia que el Ejecutivo tenía mayoría en la conformación del directorio.

de la DINEIB como una demanda puntual al Gobierno, en una fuerte protesta en 2009 por una ley sobre el agua que afectaba sus intereses territoriales.<sup>37</sup>

El Decreto Ejecutivo 1585 fue solo el primer paso a una centralización de toda la gestión de la EIB en el Ejecutivo. Es preciso notar que, además de las disposiciones legales, el Ejecutivo ha dedicado buena parte de sus discursos, informes públicos y tiempo en los denominados “Enlaces Ciudadanos” de cada sábado, a criticar constantemente a la CONAIE, acusándola de ser una organización de tipo corporativo al servicio de unos pocos dirigentes indígenas. Desde el Gobierno se sostuvo que la DINEIB había servido a intereses personales de la dirigencia indígena, que sus recursos habían beneficiado a algunos líderes de la CONAIE, excluyendo a otras organizaciones, y que algunos materiales pedagógicos supervisados por ella eran propaganda, que inducía a los alumnos de la EIB con mensajes para que suscriban a sus posiciones políticas. Una nota de prensa resume la respuesta de la dirigencia indígena para contrarrestar las acciones del Gobierno: “La Conaie está buscando alianzas con las centrales sindicales para movilizarse en contra del Gobierno. Busca que el Ministerio de Educación le devuelva el poder que tuvo sobre la Dineib.” (El Universo 2010).

El malestar que hubo en la dirigencia indígena de la CONAIE, por el traspaso de la burocracia y directivos de la DINEIB hacia el Ministerio de Educación, llegó incluso a fomentar tensiones de carácter étnico. Por ejemplo, desde la Red de Comunicadores Interculturales Bilingües del Ecuador, que fue una agencia que informaba sobre la gestión de la EIB, se acusó que gracias al Decreto Ejecutivo 1585 ya no se elegiría a los rectores del sistema indígena mediante una terna, sino que con el cambio “la elección es a dedo, como en la educación hispana” (Atupaña 2009).

La situación política de la EIB –por la supremacía de la CONAIE y el descontento de otras federaciones– también facilitó al gobierno una crítica a la Confederación indígena, desafiando el carácter democrático y pluralista que la organización se atribuye. El entonces Subsecretario de Educación para el Diálogo Intercultural del Ministerio de Educación, Ariruma Kowii,

---

<sup>37</sup> En relación a este conflicto por el agua, el Ejecutivo confrontó a la organización indígena desde el orden constitucional, pero además desde lo electoral. Según nota de prensa, Correa expresó que “la Constitución por ellos mismo apoyada, aprobada mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano, como debe de ser, define al agua como un sector estratégico y una sola autoridad del agua que tiene que estar en manos del Gobierno legítimamente constituido, que ganó las elecciones (...) Los señores de la CONAIE quieren que el agua sea manejada por un Consejo Plurinacional elegido de acuerdo a sus tradiciones, es decir, a dedo por los dirigentes porque esas son sus tradiciones, no nos engañemos, porque hay una inconsistencia entre el discurso y la práctica, terrible, entonces eso no lo vamos permitir, por último que ganen elecciones”. (Ecuadorinmediato 2010).

objetó el comportamiento de la dirigencia señalando que la CONAIE había acaparado la DINEIB. En una entrevista Kowii sostuvo que “la hegemonía estaba en la dirigencia de la CONAIE pese a que dicen que son democráticos, participativos y transparentes” (Runakuna 2009). Kowii defendió la lógica del Decreto 1585 sustentándolo en la reconfiguración del Estado ecuatoriano que inició en 2008, y retoma su crítica a la autonomía indígena: “cuando estamos planteando un Estado intercultural, plurinacional, uno de los retos es definir cómo debe ser el Estado plurinacional, entonces una opción es esta propuesta de tener autonomías totales; otra es en la que yo estoy planteando, es que tenemos que hacer de este país una nación en la que fomentemos la unidad en la diversidad” (Runakuna 2009). Curiosamente, esta idea de *unidad en la diversidad* es formulada también por el Alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, promotor de la autonomía guayaquileña, a manera de desafío a la estructura centralista del Estado ecuatoriano (Burbano de Lara 2014, 417-418).

El descontento por el Decreto 1585 persistió a lo largo de 2009, y en octubre la dirigencia caricaturizaba el nuevo reordenamiento institucional de la educación intercultural. El director de la DINEIB saliente, Mariano Morocho, miembro de la CONAIE, rechazaba su sustitución, argumentando que ahora “El Ministro es el hacendado, el Subsecretario de Diálogo Intercultural Bilingüe (mayordomo), la Comisión Nacional no existe. Y el director nacional sería el jipo<sup>38</sup>, que dará las órdenes de otros a los obreros” (*sic*) (El Comercio 2009).

Las bases de la CONAIE, según sus propios voceros, cerraron cualquier vía de negociación del conflicto. Ante las protestas y un fuerte paro de los indígenas en varias provincias, el Gobierno se sentó a negociar; sin embargo, el nuevo decreto que resultó de esa tregua, el Decreto Ejecutivo 196 de 2010, solo ratificaba lo dispuesto en el anterior: agregó un reglamento para la designación de las autoridades del sistema de la EIB y configuró una Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, compuesta por representantes de todas las nacionalidades indígenas oficialmente reconocidas. La comisión de indígenas no tendría poder de decisión alguna, y su papel sería el de funcionar como “una instancia consultiva del Ministerio de Educación, que podrá presentar proyectos y propuestas de políticas educativas para el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe” (Presidencia de la República del Ecuador 2010). La educación intercultural bilingüe quedaba entonces en poder del Ejecutivo, ratificando su capacidad de centralizar los poderes

---

<sup>38</sup> La nota de prensa citada podría referirse a la palabra kichwa *apu*, que significa “jefe, soberano, autoridad” (Ministerio de Educación del Ecuador 2009, 48).

distribuidos en el territorio, y concediendo solo un espacio simbólico y vigilado de acción para las organizaciones indígenas en la gestión de la EIB.<sup>39</sup>

Las críticas continuas del Gobierno hacia la CONAIE levantaban sospechas sobre el talante democrático y ético de la organización, acusada de no compartir espacios en las instancias educativas, y más aún de un mal manejo de fondos públicos, acusando a la autonomía de su gestión por los resultados educativos obtenidos. En el Enlace Ciudadano 172 el Presidente emplazó a la población indígena a reclamar a sus dirigentes por el destino de los fondos de la DINEIB. Según Correa la intercultural bilingüe

(...) era la peor educación, todas la evaluaciones nos lo decían [...] ¡Uyaychik mashikuna, waykikuna, panikuna, uyaychik!<sup>40</sup> La CONAIE, sus dirigentes, han recibido más de dos millones de dólares del pueblo ecuatoriano. ¿Dónde está esta plata? [...] Cuando vayan a las comunidades, queridos compañeros indígenas [...] primero digan «Hey, ¿dónde están los dos millones de dólares?» Y después si les dicen ‘Van a privatizar el Agua...’ ¡Sale mentiroso fuera de aquí, nosotros creemos a nuestro Gobierno, el Gobierno de la Revolución Ciudadana! (SECOM 2010, <http://enlaceciudadano.gob.ec>).

En aquella declaración se destaca la manera en la que el Ejecutivo busca reposicionar el conflicto en torno a la DINEIB. En un principio, al dominar la gestión de la DINEIB centraliza hacia el Ministerio de Educación todas las decisiones políticas que se toman en los territorios y las neutraliza. Con esto, el Ejecutivo obliga a los actores interesados en la EIB a dirigir sus demandas hacia el Gobierno; con esto cualquier arreglo que se produzca en los territorios ha perdido efectividad dado que el Ejecutivo ahora controla el sistema de educación intercultural. Pero, luego, con su crítica al dinero manejado por las organizaciones, proyecta el conflicto educativo y lo reconvierte en financiero, hacia los territorios indígenas. Es decir, les expropia el poder y la institucionalidad de la EIB y al mismo tiempo les induce un conflicto

---

<sup>39</sup> Algunos dirigentes indígenas habían impugnado el Decreto Ejecutivo 1585 de febrero de 2009, en marzo de ese año ante la Corte Constitucional. Para cuando hubo sentencia –un año después, en diciembre de 2010– el 1585 ya había sido anulado por el Decreto 196 y la corte falló en ese sentido, dictando que la impugnación sea archivada.

<sup>40</sup> El uso del quichua es frecuente por parte del Presidente Correa en su trabajo de comunicación, tanto para establecer una complicidad con sus oyentes indígenas, expresar cercanía con ellos y recordarles su pasado como voluntario en una misión salesiana. La frase podría traducirse como “¡Atención amigos, hermanos, hermanas, atención!”

interno que puede fracturar aún más las tensas relaciones entre las organizaciones por el reparto de poderes.

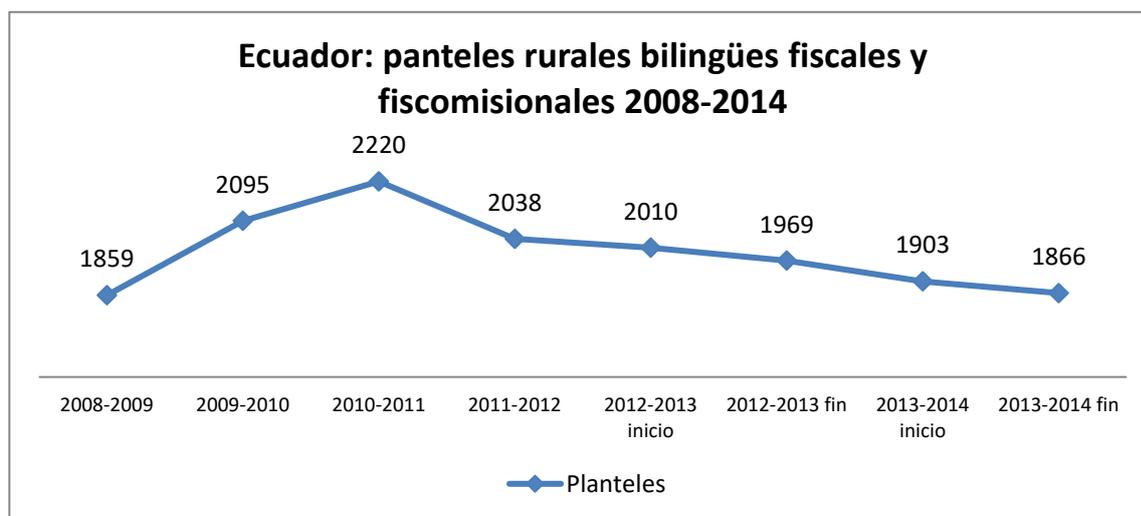
En esa forma, el Gobierno construía también una crítica doble: al movimiento indígena como organización poco democrática y monopólica de instancias públicas, y también como responsable de los resultados de estas prácticas en la calidad de la educación indígena, atribuidos a su conducción política. En este mismo sentido, el Estado retorna por dos frentes; como institución que libra lo público de intereses corporativos, y por otro, como aquella que busca restituir un derecho a una educación con mejor calidad. En términos normativos –y evidentemente políticos– el fin de la DINEIB llegó con un reglamento que expidió el Ejecutivo en 2012, que reasigna su lugar dentro del Ministerio. La primera autoridad de la EIB es ahora el Ministro; bajo su mando se destina una Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe; y luego, la DINEIB queda como “parte orgánica” de la Subsecretaría. (Presidencia de la República del Ecuador 2012).

Con esta estrategia estatal la DINEIB dejó de coordinar las decisiones de las organizaciones indígenas sobre educación, para concentrar el poder de decisión del Ejecutivo en la EIB. En lugar de estar “disperso” entre los arreglos a nivel de organizaciones indígenas, el poder de decisión sobre la educación intercultural bilingüe se posicionó en una sola función del Estado.

### **3.4.2 Desconcentración educativa y concentración ejecutiva en la educación**

Una segunda estrategia notable de *territorialización* del poder del Estado, con relación a la educación ecuatoriana, se observa en la fusión de planteles educativos, ubicados en zonas rurales; y, además, la implementación del proyecto Unidades Educativas del Milenio (UEM), con la consiguiente tensión que esto agregó a los conflictos entre el Gobierno y la dirigencia indígena por la educación. Como se observa en el gráfico 3.2 –en contraste con el gráfico 2.1 que da cuenta del incremento constante en planteles educativos bilingües en zonas rurales entre 1993 y 2007– hubo un descenso del registro de planteles entre 2008 y 2014, lo que muestra los efectos de las acciones del Gobierno por reorganizar la educación en los territorios indígenas.

**Gráfico 3.2 Ecuador: planteles rurales bilingües fiscales y fiscomisionales 2008-2014**



**Fuente:** Ministerio de Educación.

Efectivamente, el Gobierno ha explicado que ha emprendido un reordenamiento de la oferta educativa desde el año 2009 lo que implica fusionar varios planteles, incluso con el apoyo de las propias comunidades y dirigencias indígenas que rivalizan con la CONAIE. En palabras de Luis Males, subsecretario de Educación Intercultural Bilingüe en 2013, “lo que se está realizando es una fusión que busca ordenar la oferta educativa [...] El ordenamiento de la oferta educativa es un proceso técnico no político [...] En el Ecuador siempre existió un desorden en la creación de instituciones educativas, en las que proliferaban los institutos ligados a los intereses políticos y clientelares” (Ministerio de Educación del Ecuador 2013). Además, el funcionario rechazó cualquier declaración crítica de las organizaciones indígenas, señalando que sus intereses no tienen relación con la educación: “la Ecuarunari está faltando a la verdad” sostuvo Males en el mismo comunicado (Ministerio de Educación del Ecuador 2013). El Ministerio incluso contemplaba la reducción de las aproximadamente 19.000 instituciones educativas registradas a poco más de 5.000, con el propósito de concentrar los esfuerzos financieros del Estado en un número menor de planteles. (Ministerio de Educación del Ecuador 2013).

El descenso en el registro de planteles rurales bilingües fiscales y fiscomisionales 2008-2014 es significativo y da cuenta de una decisión política tenaz en su cumplimiento. En el lapso de 14 años, según muestra el gráfico 2.1, se crearon mil planteles (1993-2007). Según el gráfico 3.2, el reordenamiento de la oferta educativa restó, mediante fusión, 354 planteles, revirtiendo

la cantidad casi a los valores de 1998. La cantidad de planteles en 1998 fue de 1898; en 2014 la cantidad de planteles registrados fue de 1866.<sup>41</sup>

Como complemento a esta racionalización, el caso de las Unidades Educativas del Milenio (UEM) muestra la capacidad estatal de movilización de recursos hacia la población, circulando por los territorios. En el sentido que Mann (1986) podría calificar estas estrategias, el Estado *penetra* la sociedad civil de manera territorial mediante la construcción e instalación de infraestructuras educativas.<sup>42</sup> Uno de los propósitos de las UEM, según el Gobierno, consiste en modernizar la infraestructura educativa en todo el territorio con la construcción de escuelas y colegios en zonas rurales, dotados de ordenadores, laboratorios, espacios verdes y servicios.

El proyecto de las UEM, analizado desde el fortalecimiento del poder estatal, busca el posicionamiento de una política pública en varios territorios (incluidos los indígenas) con una propuesta pedagógica pensada desde la centralidad del poder político. La implementación de las UEM en todo el territorio nacional ha sido promocionado por el Gobierno como uno de los proyectos principales de la Revolución Ciudadana en el área social, y presenta su importancia como uno de los ejes de desarrollo en toda una nueva planificación estatal: en 2008, el valor ejecutado en el proyecto de UEM fue de USD 2.965.695,87; en 2014 el total ejecutado por 51 UEM fue de USD 184.633.050,96 (Ministerio de Educación del Ecuador 2014). El gobierno de la Revolución Ciudadana, desde sus inicios, ha incluido a la educación, en su planificación, como un objetivo nacional, asignándole una categoría de “Bien Superior” (SENPLADES 2015, 106). Entre los *bienes superiores* se incluyen agua, alimentos, ambiente, comunicación, cultura, etc., lo que da una idea de su importancia como servicio público para la Revolución Ciudadana.

Además, el Gobierno ha programado una ‘desconcentración’ de varios servicios públicos que dependen del Ejecutivo, como una estrategia aplicada de manera territorial. La idea es dividir

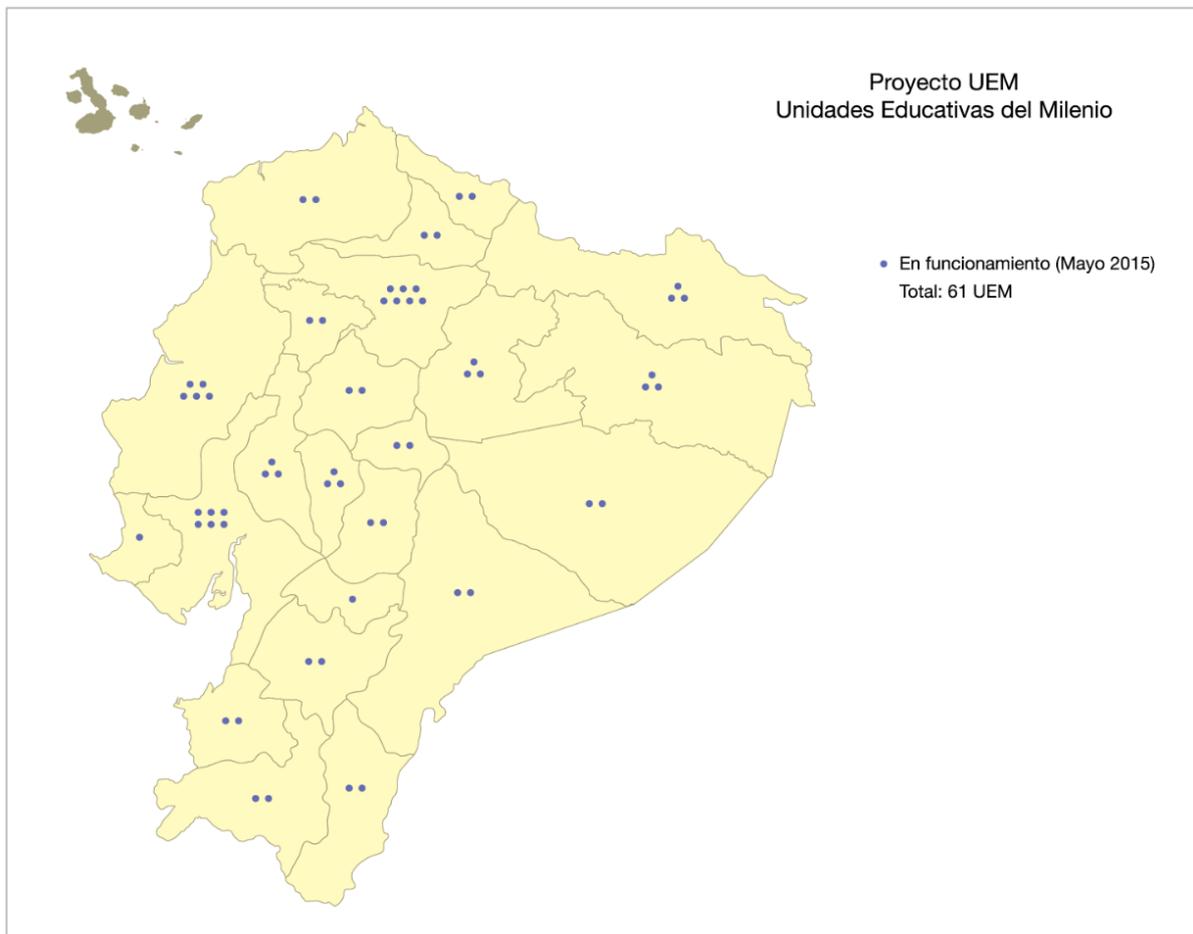
---

<sup>41</sup> Las estadísticas educativas del periodo 1993-2007 muestran una ruptura en la continuidad con las nuevas estadísticas emprendidas a partir de 2008. En 2007 el reporte de planteles era de 2236 unidades. En 2008 se encuentra, como señala el gráfico 3.2, que inicia con 1859 planteles. Además, la nueva estadística no incluye un conteo de aulas, disponible en la estadística anterior.

<sup>42</sup> “So, in one sense states in the capitalist democracies are weak, in another they are strong. They are ‘despotically weak’ but ‘infrastructurally strong’. Let us clearly distinguish these two types of state power. The first sense denotes power by the state elite itself over civil society. The second denotes the power of the state to penetrate and centrally coordinate the activities of civil society through its own infrastructure” (Mann, *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results* 1986, 114).

el país en zonas, distritos y circuitos e instalar o repotenciar unidades de policía (seguridad), hospitales y centros de salud, Centros Infantiles del Buen Vivir (desarrollo infantil) y, evidentemente, Unidades Educativas del Milenio repartiéndolas en varias provincias. El gráfico siguiente da cuenta del estado de las UEM hasta mayo de 2015.

**Gráfico 3.3 Mapa de Unidades Educativas del Milenio en funcionamiento (mayo de 2015)**



**Fuente:** Ministerio de Educación.

Como se aprecia en el gráfico 3.3, las UEM en funcionamiento hasta mayo de 2015 se concentran en las provincias de mayor población del país:<sup>43</sup> Pichicha 7 UEM, Guayas 6 UEM y Manabí 5 UEM. El resto del país en su mayoría tiene 3 o 2 UEM. Esto muestra la omnipresencia que persigue el Ejecutivo en los asuntos públicos en el país, pero también su interés en las provincias más importantes en términos de oportunidad electoral. Con esta denominada “desconcentración” de servicios públicos educativos el poder Ejecutivo

---

<sup>43</sup> Guayas es la provincia ecuatoriana más poblada, con 3,5 millones de habitantes (INEC, 2011).

aprovecha su propia concentración de recursos públicos estatales y los proyecta hacia todo el territorio nacional.

El retorno del Estado ecuatoriano en la educación, como se ha propuesto en varias partes de esta investigación, guarda una relación estrecha con el fortalecimiento del poder Ejecutivo para disponer de recursos financieros, formular políticas y desplazar poderes que hayan mantenido algún dominio en ámbitos públicos. Como sostiene Daniel Granda Arciniega (2012) en su análisis del hiperpresidencialismo del Ecuador y sus causas: “la novedad de esta Constitución [2008] está en introducir la atribución de «rectoría». Los constituyentes no creyeron que era suficiente decir que el Presidente de la República es responsable de la administración pública [...] Creyeron necesario reforzar esta [...] novedosa atribución de ejercer «rectoría»” (Granda Arciniega 2012, 294-295) La consecuencia de este atributo del Ejecutivo, en términos de planificación, es que con esto “el Presidente de la República se presenta a sí mismo el Plan Nacional de Desarrollo [y prácticamente cualquier proyecto en el ámbito social] para su aprobación” (297). Esta rectoría evidentemente ha facilitado la penetración de las UEM en los territorios rurales e indígenas y además la fusión de decenas de escuelas en las comunidades.

En cuanto al reordenamiento educativo que implica la fusión y cierre de varias escuelas de la EIB, se ha producido una confrontación con la dirigencia indígena en un doble sentido: político y técnico-académico. Por la parte política, la dirigencia percibe el reordenamiento de la oferta y la concentración del alumnado indígena en varias escuelas como un desmantelamiento de la educación intercultural, una violación a los derechos educativos de los indígenas por lo que, en un encuentro entre indígenas, activistas y a la UNE declararon “enemigo de la Educación y en particular de la Educación Intercultural Bilingüe al Señor Rafael Correa Delgado, a su Ministro de Educación” (CONAIE, UNE Nacional et al. 2015).

Por otra parte, una serie de académicos y activistas aportaron con críticas más técnicas y pedagógicas, tanto al reordenamiento educativo como a las UEM. En varias opiniones se señala la omnipresencia de la obra arquitectónica por parte del Gobierno y escasez de ideas sobre pedagogía: “Del modelo pedagógico no se habla” critica Rosa María Torres (2013), exministra de Educación. Para el investigador educativo Milton Luna, “a la larga el concepto del sistema implementado es homogenizante, que no respeta las diversidades de ningún tipo”. Igualmente, Luna sostiene que las nuevas UEM son como “Elefantes blancos” porque no satisfacen la demanda educativa y consumen muchos recursos (La Hora 2010). A esto se

agrega que la deslocalización de las escuelas hacia otros espacios afectaría la organización en las comunidades. Por ejemplo, una preocupación por la educación intercultural y su situación se infiere de las palabras de la activista por los Derechos Humanos Elsie Monge, cuando comenta que “la escuela en una comunidad es el eje de la vida cultural de cada comuna” (El Universo 2015, 25 de enero).

La lógica que se vislumbra en estas decisiones territoriales refleja las formas en las que el Gobierno y las organizaciones indígenas asumen la provisión de un servicio público por parte del Estado. Para las organizaciones la educación requiere un traslado de recursos desde el Estado hacia sus comunidades, pero bajo su dominio político, con autonomía. En contraste, la racionalidad estatal de la Revolución Ciudadana lleva a cabo este acercamiento de la educación hacia las comunidades pero en sus propios términos, “inhibiendo” –en el sentido que Tilly (2007) asigna al término, como una contención de poderes dispersos– los intereses de la CONAIE sobre un servicio público y el sistema que lo dirige. Podría decirse que el gobierno del presidente Correa no admite realizar un servicio público “a la carta” para otros intereses que no correspondan a su proyecto de Estado.

El Ejecutivo, por su parte, ha seguido defendiendo el reordenamiento educativo y el proyecto de las UEM, criticando “el pasado” y la poca rectoría que ejercía el Estado central en la educación pública. El presidente, al atacar el modelo educativo previo a 2008, ataca a quienes lo desarrollaron y a su visión de la educación. Para Correa “[...] el modelo que teníamos era un modelo similar al de hace dos siglos, donde había que tener la escuelita cerca porque los chicos tenían que ir a pie. Eso en el siglo XXI no va más, entonces esto rompe con esa visión anacrónica, si es que había visión: en verdad no había nada, lo que existía era improvisación, falta de planificación, indolencia [...] y no es que la escuela en cada esquina, sino que en cada esquina la escuela por medio de un adecuado sistema de transporte” (SECOM 2013).<sup>44</sup> Como se aprecia, de esta declaración se desprenden algunas actitudes hacia lo público y específicamente lo educativo. La propuesta del Presidente es un desafío a la sociedad y le plantea una ruptura entre un ‘antes’ y un ‘después’, con el acecho de un pasado que amenaza el futuro y su promesa de modernidad. A esto se agrega una visión que asigna un vacío al pasado, como si hubiese habido la nada antes de la Revolución Ciudadana. Y como

---

<sup>44</sup> Según la prensa oficial del Gobierno, se plantea una nueva realidad educativa, que la dirigencia indígena pretendería perjudicar: “Los alumnos tienen uniformes, alimentación, equipos modernos y transporte. Nada de eso recibían con el antiguo sistema que reclama la Conaie” (El Ciudadano 2015).

complemento, se encuentra la facilidad que tiene el Ejecutivo para conectar servicios públicos a su disposición; en este caso, la provisión de educación con el transporte, como parte de una misma promesa de modernización y racionalización de recursos.

Con esta estrategia, el Estado ataca la dispersión territorial de la infraestructura educativa. Como se desprende del gráfico 2.1, de evolución de las escuelas rurales entre 1993 y 2007, la EIB adquirió una fortaleza organizativa que radica en los canales de comunicación desarrollados por el propio movimiento indígena. La red de escuelas y los múltiples proyectos de ONG y del Estado, que financiaron su crecimiento, mostrarían la cohesión que en su momento tuvo el movimiento indígena para integrar sus demandas en torno a su propio sistema de educación, trayendo al Estado y su infraestructura (aun cuando haya sido precaria como casi toda la educación pública) hacia las comunidades. Es decir, el Estado estaba presente en las escuelas de la EIB, pero como parte de un arreglo en el que las propias comunidades y su dirigencia tenían participación y definían los niveles de injerencia estatal. Pero esta fortaleza se convirtió en debilidad de la dirigencia indígena, ya que una vez conectadas las comunidades por un sistema como el que surgió del EIB, el Gobierno actualmente ha sido capaz de disponer con facilidad de dicho sistema para implementar sus propias políticas, desplazando los intereses indígenas por fuera de la formulación y aplicación de la política pública. Las escuelas rurales, unidocentes (“escuelitas de miseria” diría el Presidente Correa en un Enlace Ciudadano) ciertamente se han convertido en la puerta de acceso de la modernidad infraestructural, mostrando la capacidad del Estado para *territorializar* sus decisiones.

### **3.5 Utilidad social del Estado en la educación**

Hay varios casos que permiten analizar el fortalecimiento del Estado desde sus estrategias de *utilidad social*. Como se planteó en el apartado teórico, este fortalecimiento se debe a la capacidad que demuestran las élites que gobiernan el Estado para implementar sus decisiones políticas como las más beneficiosas para la ciudadanía, y posicionarlo como la institución idónea para lograrlo. Una de estas decisiones fue la reconfiguración de la educación superior ecuatoriana, que parte de una disposición legal-burocrática inédita, originado en la Asamblea Constituyente de 2008. En este y otros casos se observará la capacidad del Gobierno para proyectar al Estado como la institución socialmente más útil en la resolución de asuntos educativos.

Como se expuso en la caracterización de las IES ecuatorianas, a partir de la década de 90 surgió una cantidad significativa de institutos de formación superior, que ofrecían carreras alternativas y flexibilidad en horarios y en el cumplimiento del pensum (CEAACES 2013). Esta nueva oferta educativa no logró ser correctamente regulada por el CONESUP, generando una crítica a la calidad de los profesionales que, por ejemplo, obtenían un título en las denominadas universidades de ‘garaje’.

Con la definición de ‘universidad de garaje’ se alude a aquellas instituciones nuevas o con algunos años de funcionamiento, que no contaban con una infraestructura similar a las tradicionales: operaban y se dictaban sus clases en casas, departamentos y sitios similares arrendados. Además, algunas habían diseñado diversos currículos sin contar con la planta docente adecuada, ofreciendo ingenierías para ciclos de formación de carácter realmente técnico, que solo requerían un par de años de estudios. El Gobierno se propuso intervenir en esta situación y su primer paso fue la aprobación de un mandato constituyente, la mayoría y los poderes extraordinarios que tenía en la Asamblea de Montecristi.

Al aprobarse el Mandato 14 en la Asamblea Constituyente de 2008, que ordenaba primero cerrar la universidad UCCE con múltiples denuncias de corrupción, y al mismo tiempo ordenar la evaluación de todo el sistema de educación superior, se activó toda una maquinaria burocrática que progresivamente profundizó el control estatal sobre las universidades. En lo que va del proceso de control de la educación superior en Ecuador, desde 2008, catorce universidades privadas fueron cerradas, y además se cerraron varias extensiones universitarias públicas y privadas. Todo el sistema de educación superior ha sido evaluado por la agencia estatal CEAACES y las IES se han categorizado y recategorizado, con el propósito –entre otros– de entregar a la ciudadanía algunos indicadores estatales de la calidad de las universidades. Varias instituciones con problemas de todo tipo –administrativos, académicos– han sido intervenidas por la agencia CES, es decir han tenido que ceder su gestión y administración al Estado. Entre esas universidades se incluyen varias, entre las más grandes del país: la Universidad de Guayaquil, la Universidad Nacional de Loja y recientemente la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manta. Pero, además de las facultades legales que autorizan a los funcionarios de Estado a ejecutar su trabajo, varios de ellos (incluido el Presidente Correa) han aportado a difundir la idea de que, como institución, el Estado es completamente

insustituible, y el único idóneo para evaluar y regular la educación superior ecuatoriana.<sup>45</sup> El discurso oficial al respecto indica que el Estado es la institución correcta y legítima para solucionar problemas como los de las universidades públicas y privadas, y que las decisiones que tomen quienes lo gobiernan son mayormente beneficiosas. Esta idea de *utilidad social* del Estado (Mann 2008, 355) sostiene la justificación más persistente para la intervención del sistema de educación superior, y se compone alrededor de tres argumentos defendidas en varios documentos y expresadas en público por funcionarios mayormente del Gobierno.

El primer argumento alude a la mercantilización de la educación superior, ya que en la perspectiva del Gobierno de la Revolución Ciudadana –principal promotor de la transformación de las IES– se la había dejado ‘a la deriva del mercado’, mediante la apertura de decenas de IES privadas en el transcurso de las décadas del 90 y 2000. En el Enlace Ciudadano 267, posterior al cierre de las catorce universidades que no lograron aprobar las evaluaciones estatales, tanto el presidente Correa como el principal de la SENESCYT, René Ramírez, defendieron las decisiones adoptadas con las universidades. El Secretario Ramírez consideró “que el día 12 de abril [de 2012] fue un día histórico para el país, ojalá se le recuerde como el día de la excelencia, a lo largo de su historia [...] nosotros como gobierno, como Estado creemos que no podíamos permitir que se instale la mediocridad [...] Nunca más permitamos este engaño social que han sido estas universidades que se abrieron en un momento de mercantilización de la educación superior (SECOM 2012)”.

El mismo argumento de mercantilización se incluyó en el informe final sobre el cierre de las universidades. Según el expresidente del CEAACCESS, encargado de las evaluaciones: “Es, asimismo, en el contexto de una América Latina plagada por una educación superior cada vez más mercantilizada y atravesada por hondos problemas de calidad y de carencia de pertinencia, que la experiencia de Ecuador se vuelve particularmente importante y digna de

---

<sup>45</sup> Para plantear esta síntesis de la proyección de utilidad social del Estado en la educación superior, por parte de funcionarios públicos, se consultaron varias fuentes. Entre las que más informaron a la síntesis se incluyen varios trabajos del Secretario Nacional de Educación Ciencia y Tecnología, René Ramírez (*Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, 2010; *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador*, 2013; *La virtud de los comunes*, 2014) y los artículos sobre educación superior de su blog personal. Los discursos del Presidente Correa con ocasión de inauguraciones de centros educativos, como el preparado para la Universidad Yachay; y sus informes y los de sus funcionarios educativos al país en su programa Enlace Ciudadano, en varias fechas. Además, fueron indispensables los informes de las tres instituciones creadas por la LOES, especialmente el material producido por el CEAACES (“*Suspendida por falta de calidad*”. *El cierre de catorce universidades en Ecuador*, 2013; *Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14*, 2013); también el informe de evaluación de las IES por parte del CONEA, entregado a la Asamblea Nacional en noviembre de 2009; y las resoluciones de suspensión de las catorce universidades con categoría ‘E’ que no superaron las pruebas del CEAACES y por esta razón fueron cerradas en 2012.

estudio” (Long 2013). El Estado proyecta su utilidad social –la idea de que es la institución idónea para resolver problemas sociales y tomar decisiones– en esta estrategia de intervención de la educación universitaria, que se considera un bien público. Cabe destacar que según el propio informe del CEAACES, tras el cierre de las catorce universidades, la mayor parte de los estudiantes se reubicaron en IES públicas.

El segundo argumento sobre la idoneidad del Estado para resolver los problemas de las universidades, se basa en los posibles efectos que una mala calidad de la educación tendría para el conjunto de la sociedad y el país. En una entrevista de julio de 2009 el entonces Secretario de Planificación, René Ramírez, ya sostuvo que “la universidad ecuatoriana es de mala calidad, salvo la excepción de algunas carreras de unas cuantas universidades” (Ecuadorinmediato 2009). En el mismo Enlace Ciudadano 267 del año 2012, el Secretario Ramírez se refirió a la intervención del Gobierno en la educación superior como una medida para evitar un fraude social. En este sentido, formula un paralelismo frecuente en los discursos de la Revolución Ciudadana, que contrasta su política como la “nueva”, y que reemplaza a los vicios del pasado, de una “vieja política”. Según palabras del Secretario Ramírez:

Realmente nosotros creemos y estamos convencidos que este ha sido uno de los mayores fraudes sociales que ha tenido el país, similar a lo que fue el congelamiento bancario que hubo en 1999, por eso nosotros hemos hecho el símil, el tiempo está cambiando: mientras antes había salvataje bancario para que los banqueros se vayan con los bolsillos llenos ahora hacemos salvataje académico, salvataje universitario, salvataje social, porque esto ha sido realmente un engaño para todos los ecuatorianos (SECOM 2012, <http://enlaceciudadano.gob.ec>).

Es significativa la manera en la que el funcionario asocia el complejo salvataje bancario de 1999, que puede decirse es uno de los acontecimientos políticos más sensibles para la ciudadanía en los últimos años, con el cierre de las universidades. Lo que propone el funcionario es que el poder del Estado, antes dedicado a beneficiar a unos pocos, al salvataje de ‘los banqueros’, ahora se destinaba a ‘solucionar fraudes sociales’. Se proyecta la utilidad social del Estado en tanto esta sea gestionada por personas preocupadas por el bien común, en este caso el de los estudiantes y toda la sociedad.

El tercer argumento relacionado a la utilidad social del Estado compromete un asunto de desarrollo y aporte a la ciudadanía. Las universidades, desde mucho antes del apareamiento

de la Revolución Ciudadana, se han visto como instituciones orientadas a aportar socioeconómicamente al país y cooperar con el desarrollo nacional.

Como continuación y profundización de esa línea de pensamiento, el propio Secretario Ramírez se refiere, en un libro de su coordinación titulado *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, al deber de la universidad. Para el funcionario la universidad “debe estar asociada a cubrir necesidades sociales, garantizar derechos, democratizar la sociedad, potenciar capacidades individuales y territoriales, y generar riqueza. Pero esta riqueza tiene que ser vista en un sentido más amplio que la mirada utilitaria. En este nuevo marco, el conocimiento debe ser visto como un bien público para la sociedad y no con fines de mercado”. Con esto se defiende uno de los atributos más habituales de utilidad social del Estado: gobernarlo como un redistribuidor de la riqueza, lo que está en clara consonancia con los postulados del posneoliberalismo.

Otro discurso significativo en este sentido fue el que pronunció el presidente Correa en 2014, a propósito de la inauguración de la universidad pública Yachay. Para el Ejecutivo, el propósito del desarrollo nacional trasciende incluso a la obra arquitectónica. “Por eso hoy no estamos inaugurando edificios, por hermosos que sean; guardemos en el corazón el recuerdo de este día como un hecho histórico, porque aquí, en Urcuquí, está naciendo la Patria Nueva, el Ecuador que se proyecta hacia el futuro como un país soberano que ha decidido fundamentar su desarrollo en la única fuente inagotable de riqueza, que es el talento humano, el conocimiento” (Presidencia de la República del Ecuador 2014). Esta propuesta de desarrollo agrega una nueva visión de la economía, muy frecuente en el gobierno de la Revolución Ciudadana, que busca reemplazar al actual modelo de exportación de materias primas por uno de conocimientos, para lo cual todo el sistema educación superior es visto como esencial. En este sentido, la utilidad social se proyecta expresando la idea de que los cambios en la matriz productiva deben ser realizados por el Estado, para lo cual requiere reorientar la misión de las universidades, con el fin de que generen el conocimiento necesario.

Hay otros argumentos similares en torno a la relación entre Estado y universidad, que hablan de democratización. Por ejemplo, el secretario Ramírez denuncia el “abandono del Estado, con la descapitalización de la universidad pública y la competencia desleal con la universidad privada. El desafío es, por tanto, democratizar la «torre de marfil»” (Ramírez 2010) y con esto reitera un concepto que atraviesa la Revolución Ciudadana y en general a grandes tramos de la sociedad: el de considerar a la educación superior –la universidad– como un bien público.

Esta política del retorno del Estado en la educación superior también ha buscado desmontar la doctrina de la autonomía universitaria y sus prerrogativas académicas, políticas y organizacionales; como propone el Secretario Ramírez, “bajarla de su ‘torre de marfil’”.

Adicionalmente, uno de los componentes más atacados, atribuido al período denominado “neoliberal”, fue la autorregulación de las instituciones universitarias. En su trabajo sobre el hiperpresidencialismo del Gobierno de la Revolución Ciudadana, el catedrático Daniel Granda sitúa el retorno del Estado en la educación superior como un paso hacia un autoritarismo estatal que considera la autorregulación de las universidades como un problema social:

La reforma que la universidad ecuatoriana está sufriendo a partir de la Constitución de 2008 y de la ley de 2010, es una reforma que parte del prejuicio convertido en paradigma: La universidad nunca se autoreformará. Por lo tanto, la reforma será desde arriba, bajo mecanismos autoritarios. Esto es lo que llamamos: el retorno del Estado autoritario en la educación superior. Estado autoritario en la educación superior en cuanto defiende el principio de la rectoría gubernamental, y el rector, presidente de la República, termina imponiendo su autoridad en forma absoluta (Granda Arciniega, El retorno del Estado autoritario en la Educación Superior del Ecuador 2013, 100).

La reversión de la autorregulación en la educación superior se concibe desde la Revolución Ciudadana como una necesidad social, útil para la ciudadanía. A contracorriente de quienes como Granda observan en sus medidas un autoritarismo, el Gobierno de Correa intenta resignificarlo como un sacrificio, un costo político que la Revolución Ciudadana está dispuesta a asumir. Como muestra de aquello, el Presidente Correa, al respecto a la evaluación y cierre de las catorce universidades en 2012, ratificó las medidas de las instituciones y funcionarios estatales a cargo del proceso, expresando que “si tenemos que perder las elecciones perderemos mil elecciones [y el proceso de depuración de las universidades fue] necesario, duro pero necesario para el futuro del país” (SECOM 2012).

Con respecto a las críticas gubernamentales a la autorregulación, se infiere que se ataca este componente desde lo estatal por lo menos por dos motivos. El primero viene de la mano del carácter posneoliberal de este retorno del Estado. El posneoliberalismo y su condición estatizante desconfían *a priori* de todo arreglo entre personas u organizaciones, porque asume que dicho arreglo potencialmente beneficiaría a pocos y perjudicaría a muchos. Por lo tanto, se dedica a vigilar todo arreglo ciudadano para ajustarlo a la idea del “bien común”, y crea la

oportunidad no solo de vigilar dicho arreglo, sino que lo regula, sometiéndolo a sus reglas. De esta manera, el Estado posneoliberal asume que nada puede escapar a una supervisión pública. El posneoliberalismo ataca también la autorregulación porque sostiene que un acuerdo privado, entre dos o más partes, no puede ser imparcial –el conocido “no se puede ser juez y parte”–; en este sentido el posneoliberalismo le adjudica un elemento extraño a la autorregulación: la *imparcialidad*. Esta intrusión –juzgar los arreglos ciudadanos bajo la lupa de la imparcialidad– no acepta que en el juego de la autorregulación tenga lugar, precisamente, un concurso de intereses particulares y unos términos propios de conducta. Todos los participantes de la autorregulación son jueces y partes: son y deben ser necesariamente parciales, y concurren, idealmente, en una igualdad de condiciones a regularse entre ellos y establecer sus criterios de participación, su propia regulación. Aun así, esta idea de que “no se puede ser juez y parte” fue defendida por varios funcionarios del Gobierno y agencias de regulación y evaluación de las universidades, criticando la estructura anterior de los órganos de regulación en los que ciertamente las autoridades universitarias tenían poder de veto. Sin embargo, lo que se adivina en torno al debate de la imparcialidad es que, como esta se presume ‘imposible’ de configurar, se impugna el improbable dilema de la autorregulación con un poder como el del Estado, para intervenir y regular a las instituciones. Por lo tanto, el Estado posneoliberal –su funcionariado– se imagina como un juez neutral, investido de legitimidad y –supuestamente– sin intereses sobre la educación superior.

Todos estos argumentos fomentan la proyección de utilidad social como uno de los elementos quizá más potentes del fortalecimiento del Estado. En el ámbito educativo, su potencia se debe a que la proyección de utilidad social genera una aceptación mayoritaria para la realización de cambios y un respaldo ciudadano –al menos por omisión– en su cumplimiento. Es decir, plantear objeciones en torno a la pertinencia de transformar la educación superior pública, como un servicio social efectivo y de calidad, se considera un despropósito, en un contexto como el ecuatoriano, con una ciudadanía altamente dependiente de la acción estatal en un número considerable de ámbitos, como la salud, educación, infraestructuras, pensiones, servicios básicos, etc., que progresivamente se han convertido en prerrogativas prácticamente irrenunciables de lo público.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Cabe recordar, a manera de ejemplo de esta preferencia por el Estado que, por referendo de 1995, la ciudadanía ecuatoriana blindó la seguridad pública del IESS y renunció a su derecho a escoger un servicio alternativo, en lugar del estatal obligatorio para su aseguramiento en salud, pensiones, cesantía y otros. La pregunta 2 del Referéndum de 1995 propuso lo siguiente: “Derecho a escoger el régimen de seguridad social.

A estos argumentos debe añadirse que el Estado ha invertido gran cantidad de recursos en configurar la educación superior de manera que presente transformaciones al menos en su imagen, y que se ha convertido ciertamente en un caballo de batalla del proyecto político de la Revolución Ciudadana. Es tan importante la educación como proyección de la utilidad social del Estado para el Gobierno del Presidente Correa, que logró fundar en un mismo año cuatro universidades públicas, que abarcan grandes áreas formativas. Entonces, la penetración del Estado en esta dimensión social no solo se presenta como útil, sino también como imperativa desde la perspectiva gubernamental.<sup>47</sup>

Con respecto a la dimensión del gasto público en educación superior, las declaraciones de los funcionarios de Gobierno giran en torno a un incremento “histórico” por parte del Estado en su financiamiento. Por ejemplo el Secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología declaró que “la inversión de lo que ha hecho la Senescyt en el tema de educación superior ciencia y tecnología pasó del 0,4 del PIB al 0,44 [entre 2007 y 2010] pero sabemos que eso es insuficiente” (La Hora 2010). Cabe señalar que el discurso oficial se cuida de no emplear o refutar constantemente la palabra “gasto” para referirse a la educación, proyectando siempre su financiamiento como una inversión.

### **3.6 Otras aplicaciones de la utilidad social de Estado**

La proyección de *utilidad social* del Estado y su fortalecimiento también se puede apreciar en otro acontecimiento del ámbito educativo. El caso se refiere al conflicto y rechazo de una parte de la dirigencia indígena, relacionada a la EIB, por el establecimiento de las Unidades Educativas del Milenio (UEM) en ciertos territorios. A las críticas de la dirigencia indígena se sumó además un grupo de académicos dedicados a la educación y varios activistas.

Desde las primeras inauguraciones de escuelas del proyecto de las UEM, los dirigentes indígenas y otros actores han persistido en desaprobadas, topando asuntos pedagógicos y su relación arquitectónica con el entorno rural. En 2013 el Presidente Correa reafirmó la actitud

---

¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: «Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia» El NO obtuvo el 47% y el SÍ el 31% con lo que la afiliación al IESS hasta la fecha es obligatoria para todos los trabajadores.

<sup>47</sup> Las cuatro universidades referidas son IKIAM - Universidad Amazónica, especializada en Ciencias de la Vida; YACHAY - Universidad de Investigación de Tecnología Experimental, UArtes - Universidad de las Artes; y UNAE - Universidad Nacional de Educación. El valor proyectado para la construcción y operación de las cuatro entre 2013 y 2017 es de USD 1.100 millones (Ministerio Coordinador de Talento Humano 2013).

oficial del Gobierno con respecto a las críticas por el proyecto de las UEM, señalando, por ejemplo, que la modernización y el desarrollo son elementos fijos en las políticas públicas de la Revolución Ciudadana. En el Enlace Ciudadano 352 el Presidente se refirió a una marcha por la educación intercultural, organizado por la Ecuarunari, cuestionando “¿Qué es lo que defienden? Las escuelas comunitarias, es decir las escuelas de la miseria. No hay problema. [...] Mándenme la lista de comunidades que quieren seguir con esas escuelitas y allí no hacemos Escuelas del Milenio, no hay ningún problema [...] continúan las escuelas comunitarias con un solo profesor y no hacemos Escuelas del Milenio [...]” Con esta reacción el Ejecutivo asume el problema entre las organizaciones indígenas y el Estado a título personal. Se apropia de la ejecución de la obra pública y en pleno discurso “rehace” la planificación de la infraestructura educativa. Por lo tanto, las comunidades que no suscriban al proyecto del Gobierno no gozarán de los beneficios estatales, no serán receptores de esta *utilidad social* educativa que plantea el Gobierno. De paso, negarse a recibir el beneficio estatal de asistir a una UEM supone un castigo del Ejecutivo, una condena a quedarse con esas “escuelas de la miseria”, y nuevamente relanza el conflicto por la educación hacia las comunidades indígenas, cuando les advierte que “vamos a esperar la lista a ver si nos la mandan y ojalá que las conozcan las propias comunidades en nombre de las cuales hablan, y muchas veces las comunidades no están ni enteradas” (SECOM 2013). Con estas expresiones se entiende que el Presidente considera que debería producirse una pugna sobre la educación al interior de los territorios y sobre los servicios que desea implementar el Gobierno para ‘romper con el pasado’.

Las críticas de varios actores de la sociedad civil hacia la implantación de las UEM se dieron a conocer en el IV Encuentro de Educación Intercultural Bilingüe realizado en Peguche (7 de junio de 2015). Según un reportaje de la revista Plan V, además de objetar el modelo pedagógico impulsado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana y reclamar la aparición de ofertas como “el aprendizaje del chino-mandarín en las escuelas del milenio”, entre los asistentes hubo denuncias de expulsiones de maestros, “quienes inclusive fueron acusados de sabotaje y terrorismo” (PLAN V 2015).

Ante observaciones de este tipo y debido a las declaraciones de dirigentes indígenas de la Ecuarunari, en varios medios de comunicación, también el Ministro de Educación Augusto Espinosa cuestionó sus intenciones y su oposición a las UEM. En una entrevista por televisión el Ministro criticó a la CONAIE y la Ecuarunari, argumentando que el modelo educativo de

estas organizaciones indígenas “pretende que la educación intercultural bilingüe siga siendo esa educación de piso de tierra, pared de caña, techo de zinc, profesor bachiller, generalmente amigo, pariente o familiar de algún dirigente [...] nosotros pensamos que hay que cambiar el modelo [...] considerando la cosmovisión indígena” (Ecuador en vivo 2015). Con esto se defiende, por parte del Gobierno, solo la obra pública educativa como eje temático de la discusión. La infraestructura de las UEM se muestra como más útil porque supera en calidad a las construcciones escolares existentes. Además, el ministro acusó de clientelismo a las organizaciones indígenas, cuestionando éticamente su trayectoria en la educación intercultural.

El Estado posneoliberal ecuatoriano expresa así su retorno en acciones políticas y obra pública desde la centralidad del poder, frente a otras instituciones y actores políticos periféricos, como los indígenas. Pero la estrategia educativa de las UEM también apunta a exhibir la penetración territorial del Estado como algo socialmente útil, beneficioso para la ciudadanía. Como una restauración de derechos insatisfechos en el denominado período “neoliberal”; en este caso, el derecho a la educación.

Con respecto a la situación de la educación intercultural bilingüe, en 1999 los investigadores Solo de Zaldívar y de Olmo ya habían planteado esta problemática. Su preocupación consistía en que el Gobierno de entonces persistía en “relegar a los indios los asuntos de indios, pero sin ninguna intención real de asumir la interculturalidad como un asunto de Estado” (Solo de Zaldívar y del Olmo 1999). La crítica que encierra esta preocupación es similar a la de Kowii (1998). El sistema de educación intercultural bilingüe podría estar satisfaciendo el derecho a la educación para los indígenas, pero simultáneamente, al tener cierta autonomía de funcionamiento, estaría sirviendo de disculpa para que el Estado no se comprometa a vigilar su calidad o el cumplimiento efectivo del mismo derecho a la educación. Sin embargo, con respecto a la cuestión de la educación para las comunidades indígenas, puede afirmarse que, en el caso de la Revolución Ciudadana, los “asuntos de indios” ya no son solo suyos, sino que, en la actualidad, como los autores reclamaban en 1999, actualmente son también “asuntos de Estado”, con las implicaciones institucionales y democráticas que esto conlleva y los conflictos que habitualmente genera la acción estatal.

Y es gracias también al talante conflictivo del Gobierno del presidente Correa que la *utilidad social* desde el Estado ha reaparecido continuamente, apoyado por un importante gasto estratégico en sectores sociales. La utilidad e idoneidad del Estado se endosa a obras viales,

infraestructuras de riego, energéticas, aeropuertos, equipamiento. En definitiva, la utilidad social del Estado atraviesa toda la presentación de obras públicas gestionadas por la Revolución Ciudadana. Esto se evidencia también en los niveles constantes de aceptación que ha tenido el Presidente Correa, al menos hasta inicios de 2014. En la popularidad del Presidente lo social ha sido uno de los elementos más potentes y ciertamente útiles para mantenerla. Con la consigna de *lo social* y un manejo expedito de ciertas instituciones gubernamentales, la Revolución Ciudadana ha logrado sostener su proyecto posneoliberal de “retornar” el Estado para la educación, solo alterado financieramente por la caída de los precios del petróleo y un desbordamiento de las tareas de cambio que el propio proyecto ciudadano se propuso realizar en la sociedad ecuatoriana.

## Conclusiones

Esta investigación se propuso analizar los múltiples conflictos entre el Gobierno del presidente Rafael Correa y algunas organizaciones sociales relacionadas a la educación ecuatoriana y su democratización, con el afán por entender qué rol pudo haber jugado el Estado, es decir, lo estatal, en toda la problemática. La Revolución Ciudadana se dedicó, prácticamente desde sus inicios, a disputar el poder de la Unión Nacional de Educadores (UNE) con respecto al magisterio; y a centralizar la Educación Intercultural Bilingüe, desplazando a la CONAIE de su gestión. Además, reorganizó y le restó toda autonomía a las Instituciones de Educación Superior ecuatorianas (IES), concentrando la regulación y vigilancia de todo el sistema en dos instituciones públicas.

Pero, ¿por qué enfocarse en el Estado? La inquietud principal sobre la incidencia de lo estatal, en los conflictos analizados, buscó confirmar –como hipótesis– si en realidad fue un fortalecimiento del Estado, en función de democratizar la educación, aquello que debilitó y prácticamente suprimió a la UNE, que quizá haya sido el gremio sindical más grande y mejor organizado del país. Pero, adicionalmente ¿qué fortalecimiento institucional tuvo la capacidad de arrebatar a la poderosa CONAIE su espacio en uno de los proyectos político-educativos más importantes del Ecuador, como la Educación Intercultural Bilingüe? ¿Cómo fue posible intervenir, regular, controlar, reordenar y vigilar en cuestión de un par de años un sistema tan complejo como el de la educación superior ecuatoriana? Y finalmente, ¿este fortalecimiento estatal es compatible con la democratización de la propia educación?

Una primera respuesta a estas observaciones apuntaría a atribuirle los éxitos de toda lucha política, en el campo educativo, a la Revolución Ciudadana, y personalizarlos en la figura del presidente Rafael Correa. En un sistema político como el ecuatoriano, acostumbrado a presenciar cíclicamente el protagonismo de caudillos, prohombres y líderes, no sería ilógico asignar los resultados de conquistas y derrotas a una persona en particular. No en vano la historiografía ecuatoriana recurre a “presidencializar” el relato nacional, periodizando la vida política según la trayectoria de individuos, dejando en segundo plano la ciudadanía, o las instituciones. En ese sentido, esta investigación dedicó atención al cambio institucional del Estado, específicamente su fortalecimiento, llevado a cabo, evidentemente, por personas.

El Estado, además de ser un instrumento del gobierno de turno, es una institución heterogénea en la que concurren múltiples actores. Para el análisis de los conflictos en el campo educativo

se consideró que, efectivamente, el Estado había cambiado, planteándose un antes y un después de la Revolución Ciudadana –que lo gobierna a partir de 2007– y de la Constitución de 2008, que lo reconfiguró normativamente. En el caso de Ecuador, el análisis de los conflictos asumió también que existe una fuerte dependencia de las organizaciones sociales educativas con respecto al Estado, lo cual habría facilitado el triunfo del presidente Correa en sus enfrentamientos por el control de dicho campo. Esta dependencia se observa en que los educadores del magisterio son realmente servidores del Estado; la educación intercultural bilingüe está sostenida por el Estado, acoplada en el Ministerio de Educación; y la educación superior continúa siendo una prerrogativa del Estado, al autorizar su funcionamiento sólo con la promulgación de una ley para la apertura de cada nueva institución. Por lo tanto, según la hipótesis planteada, solo haría falta un fortalecimiento del poder del propio Estado para disponer de todo el campo educativo de manera centralizada y de esta forma dominarlo.

Para analizar cómo la acción gubernamental fortaleció al Estado se recurrió a tres criterios: ¿Cómo operó *burocráticamente* el Gobierno para, por un lado, expropiar los poderes de la UNE y CONAIE en la educación pública, y también dominar el sistema de educación superior? ¿Qué procedimientos mejoraron el alcance de la acción estatal en todo el *territorio*, en el campo educativo? Finalmente, ante la sociedad ecuatoriana, ¿cómo proyectó el Estado una imagen de *utilidad para la sociedad* en los conflictos por la educación?

En cuanto a lo burocrático educativo, el giro que emprendió la Revolución Ciudadana para fortalecer al Estado –a todas las instituciones estatales– es bastante visible. Esto se aprecia en la concentración de prerrogativas que ahora dispone el Ministerio de Educación, para regular, reglamentar y ejercer la “rectoría” de todo lo educativo. Además de las facultades que la Constitución de 2008 y la nueva LOES de 2011 asignan a esa institución, el desplazamiento de los poderes que mantenían la UNE (en el magisterio) y la CONAIE (en la educación intercultural) ha logrado que el Gobierno reordene la burocracia educativa y sus funciones de manera discrecional, mediante sus propios decretos y reglamentos, sin negociarlos con otros actores sociales o políticos. En esto se aprecia una constante gubernamental estratégica: en los espacios educativos en los que el Estado anteriormente había tenido que pactar, concertar o ceder frente otros poderes (gremiales, territoriales, corporativos) el Gobierno ciudadano procedió a expropiarlos para no tener que negociar la política pública, y así dedicarse a administrar lo burocrático de manera autónoma.

Con respecto a lo territorial, cabe destacar la manera en la que el Gobierno, al fortalecer el poder estatal de ministerios y agencias de regulación, con nuevas leyes, decretos, reglamentos –como señala Conaghan (2015) “densificando” lo normativo–, ha sido capaz de debilitar la organización territorial de la UNE y la CONAIE, y dominar el sistema de educación superior, distribuido en todo el país. El alcance de las políticas de la Revolución Ciudadana se refleja en todo el territorio: se ha evaluado (y premiado) a docentes en todas las provincias; se ha construido, reformado, fusionado y cerrado infraestructuras educativas de manera más o menos uniforme a través del territorio; y se ha centralizado el poder de regular el funcionamiento de todas las IES en un Consejo con presencia del Ejecutivo. Y es que además del poder renovado que actualmente tienen las leyes y autoridades para operar, el fortalecimiento territorial del Estado se debe, como factor adicional, a la presencia de la obra pública y la del propio Ejecutivo, que ciertamente ha encarnado la acción estatal en todos sus ámbitos. La ubicuidad y movilidad de la imagen del presidente Correa, gracias especialmente a los Enlaces Ciudadanos, ciertamente han “llevado el Estado” al interior de los territorios. En los “enlaces” se representa la democratización de la educación –como señala Tilly– mediante la distribución de recursos públicos estatales entre la ciudadanía, fortaleciendo el lazo de confianza que une al Estado con el ciudadano. Pero la contraparte de esta práctica es ciertamente *dedemocratizadora*, porque el mismo ciudadano que acoge la bondad estatal no es partícipe efectivo de la decisión política sobre el recurso recibido. En este sentido, el Estado, vía Gobierno, mantiene una actitud proactiva que disuade al ciudadano de actuar políticamente y lo coloca en una situación de receptor pasivo. La misma lógica disuasoria y dedemocratizadora opera con actores más politizados, y lo hace con conflictividad: las organizaciones sociales –la mayoría politizadas– que han pretendido mantener sus poderes y su participación en las decisiones de la política educativa han sido fuertemente contenidas y desplazadas por el Gobierno, con la intención, en términos de democratización, de aislar lo público de intereses particulares. Sin embargo, como se ha visto, el vacío que queda de dicho desplazamiento se ha llenado de la propia Revolución Ciudadana. Lo mismo habría sucedido con la educación superior, un sistema altamente complejo y heterogéneo que en la actualidad tiene obligaciones burocráticas frente al Estado, ninguna autonomía, y una baja incidencia en las decisiones de política pública sobre el funcionamiento y futuro de las IES.

Lo anterior conduce a la reflexión por el ámbito que en esta investigación se ha denominado *utilidad social* del Estado. ¿El Estado se muestra más útil para la ciudadanía ahora, en comparación a gobiernos anteriores? ¿Qué imágenes del Estado proyecta la Revolución

Ciudadana en la educación? Hay algunas respuestas que se pueden ensayar. Desde la perspectiva gubernamental se afirma que el Estado ahora realmente sirve al ciudadano y se ha librado de intereses corporativos para lograrlo. Las conquistas de espacios de poder expropiados a las organizaciones sociales, y el control de la educación superior se han convertido en hitos de la Revolución Ciudadana. Por lo tanto, queda por dilucidar si la ciudadanía efectivamente comparte esta proyección autorreferencial del Gobierno del presidente Correa. Sin embargo, la misma proyección de utilidad social del Estado ante la ciudadanía genera un asunto más complejo: la instalación de una potente imagen de desconfianza de lo privado –y con ello de lo ciudadano– en la esfera pública. Esta desconfianza se infiere de las actitudes gubernamentales en relación a los actores que ha enfrentado en el campo educativo. El Ejecutivo dedicó esfuerzos a desestimar la participación de las organizaciones sociales en la educación porque, evidentemente, tienen intereses particulares. Lo que objeta el Ejecutivo, en estos escenarios, es que aquellos intereses particulares no estén alineados a otros universales, mayoritarios. Mediante esta objeción el presidente coloca al Estado y a sus agentes como instancias inmunes a sus propios intereses particulares y partidistas. La objeción y la acción del Gobierno tienen el efecto inmediato de vaciar el campo educativo de agentes privados; sin embargo, en el proceso de reconstitución de los espacios desocupados no hay cabida a otros actores no estatales como reemplazo, siendo lo gubernamental aquello que ahora ocupa su lugar. Por otra parte, si bien la UNE ha mostrado por décadas una fijación prácticamente salarial con respecto a lo educativo, su debilitamiento y casi desaparición evidencian otro asunto: las organizaciones de la sociedad civil (partidizadas o no) dependen en gran medida del ámbito estatal para actuar políticamente. Su fortaleza no se la deben a la acción del Estado, sino a lo que puedan extraer de aquel: la fortaleza de un Estado autónomo realmente implica la debilidad de las organizaciones sociales. Algo similar, en términos de debilitamiento, sucedió con la CONAIE, que mantuvo su espacio en la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y aportó a su construcción, no como una alternativa real a la educación pública regular, sino que se acopló a la estructura estatal. Sin embargo, la Revolución Ciudadana desplazó a la dirigencia indígena de la EIB, y la pérdida de este espacio significó una merma en su poder político territorial: el rumbo que tome la red de escuelas rurales de la EIB ya no depende de decisiones tomadas al interior del movimiento indígena, sino de la centralidad del Gobierno nacional. La dependencia de la EIB con respecto al Estado es entendible, dada la cercanía y tensiones de lo estatal e indígena, con respecto a lo plurinacional e intercultural. Si al Estado se le atribuye tanto el sostenimiento de la democracia, como la facultad de democratizar la educación, es

entendible que el sistema de educación indígena se haya configurado de manera paralela al “hispano”, como lo llamó un dirigente. Por lo tanto, si el Estado se fortalece y se reorganiza, lo más probable es que las estructuras que funcionan en su entorno resulten reconfiguradas, lo cual ciertamente pasó con la EIB.

De igual forma, se puede concluir que los tres escenarios de conflicto investigados presentan varias constantes e interrelaciones. En el aspecto burocrático, se encuentra que el fortalecimiento estatal se muestra en tanto el Ejecutivo entra en conflicto con la naturaleza laboral-sindical de la Unión Nacional de Educadores, logrando reducir su influencia; los esfuerzos del Presidente y su Ministerio de Educación apuntaron a replantear la relación de los docentes con su profesión, invocando su carácter de servidores públicos, y rompiendo el lazo que los une (obligatoria o voluntariamente) al gremio educativo. Este fortalecimiento burocrático del Estado buscó reforzar la idea de la docencia pública como un servicio prioritariamente estatal, desplazando lo sindical-ideológico hacia lo *pasado*, relatándolo desde el Gobierno como algo caótico e improductivo. Así mismo, lo estatal burocrático se fortaleció con respecto a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) dado que la CONAIE ha perdido su espacio de poder de decisión dentro del Ministerio de Educación; es decir, la confederación indígena que coordinaba la EIB ya no tiene el mismo acceso a ese entorno burocrático dentro del sistema educativo intercultural. Este fortalecimiento burocrático del Estado se visibiliza, además, en el poder adquirido por dos instituciones públicas, para controlar, supervisar e incluso dominar el campo de la educación superior. Las agencias estatales CEAACES y CES son actualmente las que supervigilan el acontecer de las IES en todo el territorio ecuatoriano, y tienen el poder de intervenir en ellas (específicamente el CES), es decir tomar su control e incluso suspender su funcionamiento, dado el caso de que sus autoridades lo consideren necesario, sean estas públicas o privadas.

En términos de centralización, los tres escenarios de conflicto presentan también una dinámica común. El poder de decisión sobre el trabajo de los educadores de todo el territorio, el de los organizadores de la EIB y el funcionamiento de las IES recae en dos centralidades administrativas: el Ministerio de Educación –por tanto, el Ejecutivo–, y en las agencias CEAACES y CES, en las cuales el Ejecutivo tiene incidencia. Si bien puede decirse que los docentes públicos siempre habían tenido al Ministerio de Educación como empleador y supervisor directo, es igualmente factible afirmar que el rol organizacional y político de la UNE pudo, en múltiples ocasiones, someter a la autoridad ministerial para, principalmente,

realizar paralizaciones de actividades por asuntos salariales. Una vez debilitada la UNE se observa un fortalecimiento del Ministerio para controlar a los docentes.

Además de lo descrito, los tres escenarios de conflicto han sido aprovechados para proyectar la idea de utilidad social de las acciones estatales, en relación a la gestión de la educación. Ha sido especialmente potente para el Estado situarse en el ámbito de la ampliación de derechos educativos, es decir su democratización. Uno de los elementos más recurrentes dentro del discurso de la Revolución Ciudadana tiene que ver con el incremento en la atención y cobertura del servicio social educativo en todos sus niveles; es decir, se proyecta la idea de que la democratización de la educación tiene un lugar especial en la construcción, mejora, ampliación y financiamiento de la infraestructura y oferta educativa. Igualmente, esto funciona con respecto al aumento en la capacidad del Estado para cubrir a mayores tramos de la población con bienes materiales para la asistencia a clase (esencialmente, libros, alimentos y transporte escolar). Es dentro de este proceso de democratización de la educación que se desplaza lo que podrían denominarse actores con poder autónomo (UNE, EIB, IES) (Tilly) que incidían en la política pública del Estado.

En esta instancia se aprecia la estrecha relación que, según describe la teoría, habría entre capacidad estatal y democracia. El fortalecimiento de las capacidades estatales ciertamente ha logrado restar influencia –si no desplazar– a la UNE y a la CONAIE con respecto al campo de decisión sobre la educación básica; y también ha sometido a las IES a un control político-público, lo que igualmente funciona como un proceso de democratización. Esto se debe en parte también a que los resultados de los conflictos, en los que el Estado absorbió el poder autónomo de esas organizaciones, obtuvo la aceptación de una mayoría ciudadana. Como sugiere Tilly, los procesos de democratización requieren de la aceptación de la ciudadanía, a manera de “emprendimiento colectivo” (2007, 74). Para llevar a cabo estos emprendimientos, los grupos específicos que ocupen un poder apetecido en algún momento por el Estado (étnicos-políticos, de clase, financieros [CONAIE, UNE, IES públicas y privadas]) tuvieron que perder sus prerrogativas en cuanto al funcionamiento de las instituciones que habiten. Sin embargo, este fortalecimiento del Estado tuvo una contraparte dedemocratizadora. En los casos analizados, la dedemocratización viene dada por el carácter personalista del proyecto político que conduce la acción estatal. Esto significa que el estilo de conducción de la cosa pública –idealmente– tendría que regirse por una negociación constante para ser considerado democrático. Como señala Tilly, si el Estado se sobrefortalece, entonces

su deriva, aun cuando incursione en un proceso de democratización, tendería a ser autoritaria. Lo dedemocratizante en el gobierno de la Revolución Ciudadana tiene que ver con las decisiones con las que el Ejecutivo ha logrado reordenar el campo educativo, para provecho político de su propia organización. En el caso de la Revolución Ciudadana el poder de decisión sobre la educación no ha sido impersonal, si no que se ha convertido en un capital político del gobierno del Presidente Correa. Es decir, los elementos impersonales y mecánicos que también describen al Estado son en realidad personales y discrecionales. Personales, en tanto el Ejecutivo defiende en persona la acción estatal y la propone como propia de la Revolución Ciudadana, y el fortalecimiento de la educación no se produce de manera estrictamente mecánica, sino que se ha mostrado de manera “despótica” como plantea Mann, en situaciones como en la que el Presidente decide de manera autónoma construir o no una escuela.

Dentro del mismo proceso de democratización de la educación, la necesaria depuración de intereses particulares ha operado como una suspensión en la incorporación de demandas de intereses plurales, diferentes a la planificación gubernamental. Aquí cabe llamar la atención sobre la teoría en cuanto señala que dichos intereses particulares deben ser aislados de la decisión política estatal para llevar a cabo una democratización. Si esto es así, entonces ¿cómo diferenciar los intereses ciudadanos que aporten a la democratización de la educación de aquellos que solo persigan instalarse en espacios de poder dentro de las instituciones? La estrategia del gobierno, en este sentido, para juzgar la legitimidad de los intereses a ser considerados dentro de la educación, se ha reducido al plano electoral: solo aquellas fuerzas políticas con resultados electorales favorables son reconocidas pero el Estado-Gobierno de la Revolución Ciudadana, y podrían tener cabida en el debate sobre la educación, lo cual ciertamente no ha ocurrido en el transcurso de una década. Aún más, en términos no solo de elecciones sino también de cultura política, como sugiere Burbano de Lara, persistiría en el sistema político ecuatoriano una “ausencia de pluralismo” (2005, 47), manifiesta en este caso en el campo educativo, en el que “hay actores que, desde el punto de vista de los otros actores, no deben estar en el proceso” (49).

Las estrategias estatales para controlar el campo educativo también señalan una forma estatal persistente, que podría concluirse como personalista, de la que derivan una de tipo ejecutivo y otra de carácter autoritario (o “despótico” como propone Mann). La forma personalista del Estado se aprecia en el estilo del Gobierno, según el cual la fuerza del Estado –proclamada

como positiva— es producto, en buena parte, de la decisión del Presidente Correa. Es él, el ciudadano-Presidente Rafael Correa, en nombre del Estado, quien programa, ordena y entrega las escuelas del Milenio, en reemplazo de las habituales escuelas del sistema intercultural bilingüe; el propio presidente se juega su cargo en el enfrentamiento con el sindicato docente de la UNE, ante sus amenazas de paralización de actividades y demandas de cese de funciones del Ministro de Educación de turno. Y es él quien se apresta a afrontar las consecuencias políticas de decisiones polémicas, como la suspensión definitiva de catorce universidades y de la intervención de todo el sistema de instituciones de educación superior. De esta forma personalista, deriva una ejecutiva, que tiene que ver con la fuerte presencia del poder Ejecutivo en la conducción del Estado. Esta incidencia del poder del Presidente en el campo educativo —ciertamente avalada por las reformas legales que inician con la nueva Constitución de 2008— se aprecia tanto en las nuevas normativas que facultan al Ejecutivo para regular la educación pública y privada, como en el posicionamiento de su poder en puestos de decisión, como por ejemplo en el CEAACES y en CES, que controlan el complejo y amplio campo de la educación superior en todo el país. Como consecuencia de este fortalecimiento del poder Ejecutivo —como igualmente señala Daniel Granda en su análisis del hiperpresidencialismo en Ecuador a partir de la Constitución de 2008— deviene una forma autoritaria en la conducción del Estado, es decir, una forma que rechaza admitir la entrada a actores diversos en el debate sobre la educación, y lleva a cabo una política pública puntual, escasamente susceptible a modificaciones. Y esto también conforma una de las consecuencias posibles de un proceso de democratización, puesto que, como señala Tilly (2007, 77) si la capacidad del Estado (su fortalecimiento) sobrepasa al proceso democrático —la incorporación de pluralidades— el camino hacia la democratización acabará atravesado por el autoritarismo.

En este sentido el elemento dedemocratizante más persistente, en el transcurso de la investigación, ha sido invariablemente la personalización del Estado y la reconfiguración de los espacios de poder dentro de la educación en favor del proyecto político del Ejecutivo. Esto se produce puesto que los intereses particulares de las organizaciones analizadas (UNE, CONAIE e IES) bien pueden verse como consolidadas, actualmente, en un único interés particular: el del propio Ejecutivo y su proyecto político.

Con esta deriva dedemocratizante, se pueden apreciar otras persistencias estratégicas e ideológicas en la conducción política del Estado, relacionadas a su fortalecimiento. Una primera lógica se centra en la desconfianza de lo privado —por parte del Estado— y una

supravaloración –comunicada como rescate– de lo estatal-público, como única instancia ética en un proceso de democratización. Otra de las lógicas persistentes, y que ya ha sido señalada por la literatura que analiza la Revolución Ciudadana como proyecto político, es la contraposición constante de lo pasado versus lo actual, siendo censurada prácticamente cualquier política previa al gobierno del Presidente Correa, y celebrada como positiva y justa toda acción del gobierno ciudadano. Una tercera lógica tiene que ver directamente con el proceso de democratización, y se observa en el canje permanente entre controles y contrapesos por crédito político para el Ejecutivo, todo esto amparado en la obra pública. Es decir, se ha instalado en el gobierno una constante superposición de las bondades de la acción ejecutiva ante eventuales observaciones por parte de organizaciones ciudadanas, prensa y otras, por el curso de la obra pública educativa.

En relación a las conexiones posible entre las tres dimensiones estatales analizadas (burocracia, territorio y utilidad social), y su fortalecimiento con respecto a la democratización de la educación, puede proponerse lo siguiente. Primero, con una *coordinación* entre lo burocrático, territorial y utilitario, el Estado se muestra más eficiente para democratizar un campo, en tanto se pongan en práctica de manera centralizada. Esta observación sigue la lógica de operación del Estado y su capacidad de penetración social (Mann 1986), dado que, tomando una perspectiva infraestructural, la reducción de una logística compleja –como la educativa– en un poder centralizado, como el Estado, posibilita su control de manera directa. En este sentido, procesos igualmente complejos, como la democratización de la educación, son susceptibles de mayor penetración desde una logística estatal centralizada, que combine sus propias facultades para así dominar un campo social de alcance territorial. Lo burocrático se coordina con lo territorial en relación a la gestión de unos servidores –distribuidos en todo el país– observantes de la política pública educativa. Por citar un elemento, puede verse a los docentes del magisterio, reconvertidos de militantes sindicales a maestros sometidos al control directo del Estado. A esto se añade, de manera igualmente coordinada, la proyección de utilidad social de todo acontecimiento conflictivo y sus resultados, para dar cuenta de la democratización de la educación como un fin socialmente deseado y aceptable.

En segundo lugar, la *especificidad* en el fortalecimiento de los tres ámbitos, conlleva la posibilidad de democratizar un campo social tan plural como el de la educación. Una pluralidad de actores e intereses como el que se aprecia en el campo educativo resulta ser susceptible a una democratización en tanto en el Estado se integre una burocracia especializada en dicha área,

y se fortalezca el rol de aquellos servidores públicos –ej. los docentes públicos, los académicos en los Consejos de regulación– conectando su ocupación con el rol de agentes de cambio. El cambio directo, en este aspecto, consiste en la propia democratización de la educación. Igualmente, lo específico en el ámbito territorial se presenta en la infraestructura educativa, lo que implica diseminar un modelo específico centralizado (ej. las Unidades del Milenio, las universidades emblemáticas), de manera más o menos homogénea en el territorio, para fortalecer la idea de ubicuidad del Estado en todo el país. Asimismo, la proyección de utilidad social de la democratización de la educación requiere una dedicación especial, en este caso con la presencia directa del Ejecutivo en la aplicación de la política pública. En esto resulta importante el liderazgo político y, ciertamente, el conflicto público que se produzca y publicite en dicha proyección, puesto que la democratización, como se ha explicado, requiere también una alianza de la sociedad en torno a ideas de bien común.

Y tercero, un elemento clave con respecto a los tres ámbitos y su orientación a la democratización de la educación, ciertamente descansa en su *regularidad*. Las políticas dedicadas a democratizar el campo educativo han persistido en el tiempo y, aunque no ha habido un cambio de gobierno en la última década, se han instalado en los tres ámbitos (burocracia, territorio, utilidad social), aparentando ser políticas de Estado. Esto se encuentra en que las resistencias iniciales a la intervención estatal en todos los niveles educativos, prácticamente – casi podría afirmarse– han desaparecido. Es decir, los actores que en su momento protestaron y rechazaron la penetración del Estado en el campo educativo, y su desplazamiento de los espacios de poder de decisión, se habrían acoplado ya a la política pública del gobierno de la Revolución Ciudadana. La UNE virtualmente ha dejado de existir, en tanto el Gobierno central disolvió su organización con un Decreto Ministerial; la dirigencia indígena relacionada a la EIB, aunque ha seguido incluyendo lo educativo en sus demandas, ha dedicado su tiempo en asuntos de represión, contención de protesta y resistencia a políticas extractivas en varios territorios. Y también el sector universitario aparenta funcionar con normalidad, dado que en los últimos años no ha habido protestas mayores –a excepción de aquellas por la intervención del Gobierno en la UASB– en relación a la regulación y vigilancia de la educación superior.

### *Tres hallazgos sobre el fortalecimiento del Estado ecuatoriano en la educación*

Un primer hallazgo evidente, en cuanto al fortalecimiento del Estado en la educación, es que es un proceso acompañado de conflictos. La conflictividad resulta de la expropiación de poderes a otras organizaciones, pero también por la pérdida de espacios de acción para pugnar

por ellos. ¿Los resultados de la disputa de poderes en el campo educativo permiten hablar de un *retorno del Estado*? La respuesta a la pregunta es sí. Sin embargo, es necesario acotar esta afirmación por dos motivos. El primero es que, si el fortalecimiento se ha dado en un sector específico, entonces el *retorno* debe limitarse a ese aspecto: el Estado habría retornado específicamente en la educación, y esto no permite una generalización fácil (aunque no imposible) para otros ámbitos de la sociedad. El segundo motivo para limitar el alcance de la afirmación es que el Estado no tiene una estructura homogénea y monolítica. Es decir, sus resultados y su conformación son disputados continuamente y por lo tanto pueden ser revertidos. La posible reversión de una ‘conquista’ estatal debe verse en la perspectiva de lo que sugiere Mazzuca (2012). Para el autor, el ‘éxito’ de una política *de Estado*, y su mantenimiento en el tiempo, se deben al producto de un consenso con varios actores del sistema político, incluida su oposición. De lo contrario, lo más probable es que una política estatal implementada –incluso su fortalecimiento– solo sea *de gobierno*, sin consensos y por lo tanto temporal, con fecha de expiración en función de resultados electorales.

El segundo hallazgo se detectó en el transcurso de la investigación. Se refiere a que los conflictos políticos analizados en el campo de la educación se dieron en buena parte en el ámbito laboral. Esto se evidencia en varios hechos. El Estado confrontó a la UNE, que es un gremio que defiende, básicamente, conquistas salariales. Y además lo hizo recurriendo a alzas en honorarios y bonificaciones, dejando los debates, por ejemplo, en torno a lo pedagógico, como algo aislado en sus enfrentamientos. El proceso de control y regulación de las IES mostró también que una de las preocupaciones principales de la política de educación superior se concentró en los catedráticos universitarios y su situación laboral. Por parte del Gobierno, se señaló que la inestabilidad laboral, la precarización de los profesores universitarios, entre otras circunstancias, habrían sido las principales causas de la falta de calidad del sistema de educación superior. La conflictividad por la educación intercultural bilingüe también contiene un elemento de tipo laboral. Al revertir la gestión de la DINEIB en el Ministerio de Educación, el Ejecutivo dispuso un cambio importante en la situación de los funcionarios y docentes interculturales, que con los cambios legal-burocráticos del Ejecutivo pasaron a depender política y laboralmente del Estado central. Esto demuestra los elementos ideológicos de izquierda que sostienen el proyecto político de la Revolución Ciudadana, muy enfocada en disputas por el docente-trabajador.

Un tercer hallazgo puede reportarse sobre el retorno del Estado y la democratización. Estas dos transformaciones pueden dar paso a procesos –como se ha visto– muy conflictivos. Esto se debe a que el Estado tiene una predisposición a convertirse en un actor que, si cuenta con suficiente autonomía para aplicar sus poderes, expropia otros que lo desafíen. Y la democratización puede reforzar esta predisposición estatal, ya que en una lógica democratizadora no se admiten poderes no estatales, debido a que se consideran fuentes de desigualdad. Pero también se genera conflictividad por la naturaleza de esos poderes “dispersos” que el Estado desafía y expropia. Si esos poderes están arraigados y aceptados por una parte importante de la sociedad, como las decenas de miles de docentes que se sometían al liderazgo de la UNE en sus luchas gremiales, o la apropiación que haya constituido la población indígena con respecto a su sistema de educación intercultural, el conflicto será evidentemente de mayor intensidad. Por otra parte, si el Estado enfrenta a un poder realmente débil, como el de los representantes de las catorce universidades cerradas, lo más probable es que la pugna sea de menor escala y el Estado se fortalezca, mostrando su efectividad en la resolución del conflicto.

En este sentido se observa que los procesos de ampliación de derechos, es decir su democratización, como en el caso de la educación a cargo del Estado, pueden ser igualmente impuestos. Estos procesos difícilmente son impersonales, y se deciden dentro del partido que gobierna, con sus liderazgos y estilos. Democratizar un ámbito social invariablemente implica enfrentar a algún sector ciudadano, organizado, politizado, que ocupa un espacio demandado por el Estado. Un rasgo de democratizante que puede presentarse junto a una democratización sería una ausencia de consulta con la ciudadanía en cuanto al alcance, medios y objetivos planteados. Sin embargo, esto plantea un reto a la relación Estado-democracia, aquella que establece que la democracia se amplía en tanto el Estado fortalezca sus capacidades (Tilly 2007). ¿Cuál puede ser el resultado de un diálogo plural de política pública sobre algo tan complejo como la educación? ¿Se puede integrar en dicha política, al menos parcialmente, una diversidad de visiones? ¿Un proceso de democratización no sufre una suspensión por estas negociaciones?

Finalmente, hablar del retorno del Estado ecuatoriano (en la educación), es decir su fortalecimiento político, financiero, normativo, ciertamente invita a proponer la discusión sobre cambios institucionales y políticos a otros ámbitos de lo público (salud, cultura, desarrollo, alimentación); pero al mismo tiempo invita a hablar de la conflictividad que dicho

retorno genera. Esto implica la realización de un debate regional impostergable sobre el denominado ‘giro a la izquierda’ en América Latina, con un cuestionamiento: ¿es suficientemente democrático el canje entre reducción de espacios de decisión ciudadana por el derecho social a la educación? Pero, además, ¿el Estado debe retornar en mayor medida, considerando la conflictividad que su fortalecimiento involucra para todo tipo de organización de la sociedad civil?

La experiencia en el caso de la educación ecuatoriana, es decir, el fortalecimiento del Estado en la educación, la conflictividad que ha producido, y la situación de las organizaciones que han quedado al margen de la política pública, plantean ciertamente una revisión de lo sucedido con el Estado en el denominado período “neoliberal”. Además, probablemente requiera reconsiderarse la forma en la que se asume la distribución de poderes en las sociedades de la región, considerando ciudadanías complejas como las latinoamericanas, construidas en relación a una institucionalidad intermitente, impredecible y con una narrativa política que recurre frecuentemente al agravio, para justificar refundaciones y revoluciones, desde la verticalidad del Estado, postergando un necesario diálogo ciudadano.

## Lista de referencias

- Agencia Andes. 2015. *Ministro de Educación de Ecuador destaca la transformación educativa en marcha en el país*. 5 de Octubre.  
<http://www.andes.info.ec/es/noticias/ministro-educacion-ecuador-destaca-transformacion-educativa-marcha-pais.html>.
- Aguayo, Pedro, y Sandra Mendoza. 2006. «Política de Gestión de Gobiernos Locales para una Educación Básica de Calidad.» Quito: Grupo FARO.
- Altman, Phillip. 2014. «Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador.» *Antropología. Cuadernos de Investigación* (12).
- ANC. 2008. *Constitución 2008*. Montecristi, Manabí: Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2010. «La autonomía como argumento político.» En *Transformar la Universidad*, de Senplades, editado por René Ramírez (Coord.). Quito: Senplades.
- Asamblea Nacional. 2014. «Código Orgánico Monetario y Financiero.» 2 de Septiembre.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1945. «Constitución de 1945.» Quito, 06 de Marzo.
- . 1967. «Constitución de 1967.» Quito, 25 de Mayo.
- . 1979. «Constitución Política del año 1979.» Quito, 07 de Diciembre.
- Atupaña, José. 2009. *La pugna en educación bilingüe se endurece Ayer, la Ecuarunari se reunió para discutir el control del Ministerio sobre la escuela bilingüe. En Imbabura hubo una toma*. 4 de Marzo.  
<https://espanol.groups.yahoo.com/neo/groups/comunicadoresinterculturalesdeecuador/conversations/messages/35>.
- Avilés Pino, Efrén. 2014. *Dr. Cailo Ponce Enríquez*. Último acceso: 21 de 05 de 2015.  
<http://www.encyclopediadeecuador.com/temasOpt.php?Ind=1790>.
- Becker, Marc. 2007. «Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano.» *Íconos* 135-144.
- Biess. 2015. *Fondos previsionales. Primeros 120 días de Gestión*. Septiembre.  
<https://www.biess.fin.ec/files/sala-prensa/boletines/2015/septiembre/Presentaci%C3%B3n%20Rueda%20de%20Prensa%2014-sep-15.pdf>.

- Bretón, Victor, y Gabriela del Olmo. 1999. *Educación Bilingüe e Interculturalidad en el Ecuador: Algunas Reflexiones Críticas*. 9 de Diciembre.  
<http://icci.nativeweb.org/boletin/dic99/breton.html>.
- Briones, Francisco, Jorge Rivas, Andrés Viteri, y Leonardo Estrada. s.f. «La educación en el Ecuador, situación y propuesta del sistema de vouchers educativos como alternativa (Artículo para Tesis de grado).» Guayaquil: ESPOL.
- Burbano de Lara, Felipe. 2003. «Democracia, cultura política y gobernabilidad -los estudios políticos en los años noventa-.» En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, de VV.AA. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- . 2014. *La revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas*. Quito: Flacso Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe. 2005. «Ponencia en la primera sesión (La transición política) del seminario internacional "La transición española a la democracia 25 años después. Un debate desde Ecuador".» Editado por Alicia Torres. *La transición española a la democracia 25 años después - un debate desde Ecuador* (Flacso Sede Ecuador) 47-53.
- Burbano de Lara, Felipe. 2015. «Todo por la patria. Refundación y retorno del Estado en las revoluciones bolivarianas.» *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 19-41.
- Bustamante, Fernando. 1997. «Ciencias Sociales, Universidad y Estado. Los cambios de los 90.» *Íconos* (1).
- Bustamante, Juan Pablo. 2015. «Entrevista a Juan Pablo Bustamante, Secretario de Educación del Municipio de Quito.» Quito, 20 de julio de 2015.
- Cameron, Maxwell A., y Kenneth E. Sharp. 2010. «Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution-Making.» En *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change*, de Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg, editado por Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg, 98-127. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishes. [http://works.bepress.com/maxwell\\_a\\_cameron/6/](http://works.bepress.com/maxwell_a_cameron/6/).
- Carvajal Aguirre, Iván. 2013. «Tecnocracia y democracia en el ocaso de la "universidad ecuatoriana".» *Ecuador Debate* (90): 47-64.
- . 2016. *Universidad. Sentido y crítica*. 1era. Quito: PUCE - Centro de publicaciones.
- CEAACES. 2013. *"Suspendida por falta de calidad". El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: CEAACES.

- CEPP. 2008. «Los sindicatos docentes en América Latina.» Bs.As.: Centro de Estudios de Políticas Públicas.
- . 2008. «Los sindicatos docentes en América Latina.» Bs. As.: Centro de Estudios en Políticas Públicas.
- Conaghan, Catherine M. 2015. «Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador.» *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (98): 7-27.
- CONAIE. 1994. «Proyecto político de la CONAIE.» Consejo de Gobierno de la CONAIE.
- CONAIE, UNE Nacional et al. 2015. *Declaración del IV Encuentro de Educación Intercultural Bilingüe*. 06 de 07. Último acceso: 25 de 07 de 2015.  
<http://www.ecuadorlibrered.tk/index.php/ecuador/movimientos-sociales/3098-2015-06-10-18-32-41>.
- CONEA. 2009. *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politecnicas del Ecuador*. Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador.
- Conejo Arellano, Alberto. 2008. «Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador: la propuesta educativa y su proceso.» *Alteridad III* (5): 64-82.
- Congreso Nacional del Ecuador. 1993. «Acta No. 45, Documento PCL9293050.» Quito, 16 de Junio.
- Contrato Social por la Educación. 2010. *Series históricas CSE*.  
<http://contratosocialecuador.org/index.php/series-historicas>.
- Coppedge, Michael. 1994. «Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela.» *Gobernabilidad y Democracia* 8.
- CORAPE, y Alfredo Chimborazo. 2015. *Padres de familia denuncian falta de transporte para movilizarse a escuelas de milenio y existen otros incumplimientos*. Alfredo Chimborazo. *Radio Sucumbíos*. 2 de Diciembre. <http://www.corape.org.ec/sucumbios-padres-de-familia-denuncian-problemas-de-movilidad-a-las-escuelas-del-milenio/>.
- CRE. 2015. *Queridos maestros su plata esta segura en el BIESS, Correa*. 19 de Mayo.  
<http://www.cre.com.ec/noticia/100964/queridos-maestros-su-plata-esta-segura-en-el-biess-correa/>.

- Diario HOY. 2007. *Gobierno-UNE: ¿fin de una luna de miel de 11 meses? (11 noviembre, 2007)*. 11 de Noviembre.  
[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=64595](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=64595).
- . 1999. *La UNE Modelo Para Armar*. 02 de Febrero. Último acceso: 20 de 12 de 2015.  
<http://web.archive.org/web/20140727100526/http://www.explored.com.ec/noticiasecuador/launemodeloparaarmar105670.html>.
- . 2009. *Paros de la UNE suman 711 días sin clases*. 21 de Septiembre. Último acceso: 05 de 11 de 2015. <http://careityv.blogspot.com/2009/09/paros-de-la-une-suman-711-dias-sin.html>.
- Durán Barba, Jaime. 2003. «Movimientos sociales en Ecuador en 1970: unidad y crisis de las centrales sindicales.» En *Los movimientos populares en América Latina*, de Daniel Camacho y Rafael Menjívar, editado por Daniel Camacho y Rafael Menjívar, 247-273. Mexico DF: Siglo XXI.
- Ecuador en vivo. 2015. *Ministro defiende el modelo educativo intercultural bilingüe de las críticas de la dirigencia indígena*. 2015 de Agosto.  
<http://www.ecuadorenvivo.com/politica/83-videos/35084-ministro-defiende-el-modelo-educativo-intercultural-bilinguee-de-las-criticas-de-la-dirigencia-indigena.html#.V1i-vLt969J>.
- Ecuadorinmediato. 2010. *Según Mandatario, CONAIE busca “manejar el agua”*. 16 de Abril.  
[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/segun\\_mandatario\\_conaie\\_busca\\_manejar\\_el\\_agua--124911](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/segun_mandatario_conaie_busca_manejar_el_agua--124911).
- . 2009. *Universidad ecuatoriana es de mala calidad, según René Ramírez*. 15 de Julio.  
[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/universidad\\_ecuatoriana\\_es\\_de\\_mala\\_calidad\\_segun\\_rene\\_ramirez\\_audio--108670](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/universidad_ecuatoriana_es_de_mala_calidad_segun_rene_ramirez_audio--108670).
- El Ciudadano. 2015. *217 millones de dólares invertidos en Educación Intercultural Bilingüe*. 08 de Agosto. <http://www.elciudadano.gob.ec/217-millones-invertidos-en-educacion-intercultural-bilingue/>.
- El Comercio. 2009. *Director de Educación Intercultural Bilingüe de Pichincha fue agredido*. 31 de Octubre. <http://www.elcomercio.com/actualidad/director-educacion-intercultural-bilinguee-pichincha.html>.

- . 2010. *La U. Central presentó su propuesta a la Asamblea*. 25 de Junio.  
<http://www.elcomercio.com/tendencias/u-central-presento-propuesta-asamblea.html>.
- . 2015. *La UNE perdió 80 000 aportantes en ocho años*. 17 de Febrero.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/une-aportantes-meryzamora-ecuador-maestros.html>.
- . 2012. *La UNE terminó contra las cuerdas*. 3 de Septiembre.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/une-termino-cuerdas.html>.
- . 2010. *Las universidades piden que la ley del sector incluya sus demandas*. 22 de Julio.  
<http://www.elcomercio.com/tendencias/universidades-piden-ley-del-sector.html>.
- . 2004. «Pachakutik y evangélicos se enfrentan en Cotopaxi.» 26 de Enero.
- . 2014. *Rafael Correa inauguró una Unidad del Milenio en Orellana*. 06 de Noviembre.  
<http://www.elcomercio.com/tendencias/correa-inauguracion-unidad-milenio-orellana.html>.
- El Mercurio. 2002. *Corte Suprema rechazó títulos de abogado obtenidos en Ecuador*. 29 de Abril. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/04/29/84149/corte-suprema-rechazo-titulos-de-abogado-obtenidos-en-ecuador.html>.
- . 2014. *Terreno donado para escuela del milenio en Esteropiedras*. 21 de Mayo.  
<http://www.elmercurio.com.ec/432249-terreno-donado-para-escuela-del-milenio-en-esteropiedras/#.V1jwM7t969J>.
- El Universo. 2015. *Comunidad se resiste a cambios de escuelas comunitarias en Imbabura*. 25 de Enero. <http://www.eluniverso.com/vida-estilo/2015/01/25/nota/4474511/comunidad-se-resiste-cambios-escuelas-comunitarias-imbabura>.
- . 2010. *Correa, desde ya, anuncia su veto a la ley universitaria*. 6 de Agosto.  
<http://www.eluniverso.com/2010/08/06/1/1355/correa-anuncia-veto-retiro-reformas-consenso-ley.html>.
- . 2006. *Disturbios callejeros en Quito y Guayaquil*. 9 de Marzo.  
<http://www.eluniverso.com/2006/03/09/0001/9/B812409F229D4E1D8B96DB48E6079A5D.html>.

- . 2009. *El Codenpe se encamina hacia la desaparición*. 27 de Enero.  
<http://www.eluniverso.com/2009/01/27/1/1355/F2AD0F8044844FC6B47BD2DE06A AFECB.html>.
  - . 2010. *El control de la Dineib profundiza la pugna entre Conaie y Gobierno*. 8 de Marzo.  
<http://www.eluniverso.com/2010/03/08/1/1355/control-dineib-profundiza-pugna-conaie-gobierno.html>.
  - . 2006. *El MPD anuncia su apoyo a Alianza PAÍS*. 22 de Octubre.  
<http://www.eluniverso.com/2006/10/22/0001/8/12FDFE532C9543DE964CFDE49F21 B46B.html>.
  - . 2006. *Ganó Correa*. 27 de Noviembre.  
<http://www.eluniverso.com/2006/11/27/0001/8/7665F10B13E34E0A940BF499E5671 960.html>.
  - . 2005. *La Feine y Fenocin reclaman espacios*. 27 de Abril.  
<http://www.eluniverso.com/2005/04/27/0001/8/3BED5DCD6F3A4D94A4DDCED99 C6E8093.html>.
  - . 2005. *Situación de la Universidad de Colombia afecta a la CSJ*. 7 de Marzo.  
<http://www.eluniverso.com/2005/03/07/0001/8/B7B93B85DF744976909154DC20CA 439F.html>.
  - . 2008. *UNE apoya al Gobierno pese a dos decretos que no les beneficiaba*. 3 de Septiembre.  
<http://www.eluniverso.com/2008/09/03/0001/8/865052C2ACCF4AE382DC42755336 7D33.html>.
  - . 2003. *UNE reitera la suspensión de clases el 5 y 6 de noviembre*. 04 de Noviembre.  
 Último acceso: 25 de 11 de 2014.  
<http://www.eluniverso.com/2003/11/04/0001/12/5D6F8060CCCC4A80B82962F68FF D59A3.html>.
  - . 2009. *Universitarios rodean la Asamblea Nacional*. 12 de Noviembre.  
<http://www.eluniverso.com/2009/11/12/1/1355/universitarios-rodean-asamblea-nacional.html>.
- Espinosa Andrade, Alejandra. 2011. *Correa y la Revolucion Ciudadana. Una mirada desde la periferia*. Quito: Flacso Sede Ecuador.

- Expreso. 2014. *Educación, la pugna rural*. 9 de Febrero.  
[http://expreso.ec/historico/educacion-la-pugna-rural-NWGR\\_5707976](http://expreso.ec/historico/educacion-la-pugna-rural-NWGR_5707976).
- FENOCIN. s.f. *FENOCIN en la Asamblea. INTERCULTURALIDAD. Revolución Agraria y Soberanía Alimentaria. Planteamientos para la Asamblea Nacional Constituyente*.  
<http://www.fenocin.org/revolucion-agraria/fenocin-en-la-asamblea/>.
- Fernández Rueda, Sonia. 2013. *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador (1925-1948): “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas*. Quito: UASB.
- Fernández, Marcelo. 2004. «Presentación a Universidades Particulares del Ecuador.» En *Universidades Particulares del Ecuador*, de CEUPA. Quito: Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares.
- García Rendón, Sergio. 2012. *Enemigos íntimos: el cambio en la dinámica faccional del Polo Democrático Alternativo*. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Garretón, Manuel Antonio. 1996. «Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico.» *EXCERPTA* (2).
- Gentili, Pablo, Daniel Suárez, Florencia Stubrin, y Julián Gindín. 2004. «Reforma educativa y luchas docentes en América Latina.» En *Reforma educacional e luta democrática*, de Pablo Gentili y Daniel Suárez. São Paulo: OREALC/UNESCO.
- Gimenez, Gilberto. 1981. *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México DF: UNAM.
- Goldfrank, Benjamin. 2008. «The Left and Participatory Democracy: Scaling Up or Scaling Back? .» *A paper delivered at the conference Latin America’s Left Turn: Causes and Implications*. Harvard University Press, 4-5 de Abril.
- Granda Arciniega, Daniel. 2012. *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: FACSO.
- Granda Arciniega, Daniel. 2013. «El retorno del Estado autoritario en la Educación Superior del Ecuador.» *Ciencias Sociales. Revista de las Carreras de Sociología y de Política Universidad Central del Ecuador* 79-120.
- Guatemala, Miguel, y CONAIE. 2006. *La creación de la Subsecretaría de Educación de Pueblos Indígenas no es más que una fantasma para la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe DINEIB y nos indignan a pueblos indígenas*. 22 de Agosto. <http://www.llacta.org/organiz/coms/2006/com0445.htm>.

- HOY. 1997. *La UNE contra el Magisterio*. 18 de Septiembre.  
<http://www.explored.com.ec/noticiasecuador/>.
- Iazzetta, Osvaldo. 2007. *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*.  
 Bs. As.: Homo Sapiens.
- Ikenberry, John. 2003. «What State Can Do Now.» En *The Nation State in Question*, de T. Paul, J. Ikenberry y J. Hall. New Jersey: Princeton University Press.
- Isch López, Edgar. 1999. *Educación democrática para enfrentar a la educación neoliberal*.  
 Septiembre.  
<http://www.fmmeduacion.com.ar/Sisteduc/Criticas/generalesischlopez.htm>.
- Kowii, Ariruma. 1998. *Autonomía, reservaciones o plurinacionalidad*. 1 de Enero.  
<http://www.alainet.org/es/active/975>.
- Krainer, Anita. 2010. «La educación intercultural en Ecuador: logros, desafíos y situación actual.» En *Construyendo Interculturalidad: Pueblos Indígenas, Educación y Políticas de Identidad*, de Juliana Ströbele-Gregor, Olaf Kaltmeier y Cornelia Giebeler, editado por GTZ. Quito: GTZ.
- La Hora. 2002. *Advierten problemas por títulos de la UCCE*. 3 de Febrero. Último acceso: 19 de 05 de 2015. [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000048477/-1/Advierten\\_problemas\\_por\\_t%C3%ADtulos\\_de\\_la\\_UCCE.html#.V0YLd\\_197RY](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000048477/-1/Advierten_problemas_por_t%C3%ADtulos_de_la_UCCE.html#.V0YLd_197RY).
- . 2015. *El BIESS habla de mejoras en el FCME*. 15 de Septiembre.  
[http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101863672#.Vndph\\_197Dc](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101863672#.Vndph_197Dc).
- . 2010. *La LOES no es una varita mágica*. 21 de Septiembre.  
<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101021446/-1/home/goRegional/Imbabura>.
- . 2005. *La UNE suspende clases*. 2 de Mayo. Último acceso: 14 de Noviembre de 2014.  
[http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000324706/-1/La\\_UNE\\_suspende\\_clases.html#.V0iUi\\_1969I](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000324706/-1/La_UNE_suspende_clases.html#.V0iUi_1969I).
- . 2007. *Las marchas del MPD y la UNE volverán a las calles*. 08 de Noviembre. Último acceso: 20 de 06 de 2015. <http://lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/640290>.
- . 2010. *Las UEM con tareas pendientes*. 3 de Octubre.  
<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101027352#.VoiNcv197Dc>.

- . 2006. *UNE apoya a Rafael Correa*. 7 de Noviembre.  
[http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/496359/-1/UNE\\_apoya\\_a\\_Rafael\\_Correa.html#.VouJAfl97Dc](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/496359/-1/UNE_apoya_a_Rafael_Correa.html#.VouJAfl97Dc).
- . 2008. *UNE pide destitución de ministro de Educación*. 16 de Abril.  
<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/708327/-1/home/goRegional/Loja#.V05gEfl969I>.
- La Prensa. 2015. *Maestros anunciarán acciones por el FCME*. 20 de Mayo.  
<http://www.laprensa.com.ec/interna.asp?id=7121#.Vndr4PI97Dc>.
- Lennox, Victoria. 2008. «Cooperative and Antagonistic NGO-State relations.» Editado por Joerg Friedrichs. Oxford: Oxford University.
- Levitsky, Steven, y Kenneth M. Roberts. 2011. «Latin America's Left Turn. A Framework for Analysis.» En *The resurgence of the Latin American left*, de Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, editado por Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Long, Guillaume. 2013. «“Suspendida por falta de calidad” El cierre de 14 universidades en Ecuador.» En “*Suspendida por falta de calidad*”. *El cierre de catorce universidades en Ecuador*, de CEAACES. Quito: CEAACES.
- Loyo, Aurora. 2001. «Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional.» *Profesión docente / Profissão docente* (25).
- Luna Tamayo, Milton. 2009. «Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007.» En *Perspectivas de la educación en América Latina*, de VV.AA., editado por Ana María Goetschel. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Luna Tamayo, Milton. 2009. «Educación: más Estado junto a más Sociedad.» *La Tendencia* (10): 54-57.
- Macas, Luis. 1991. «El levantamiento indígena visto por sus protagonistas.» En *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, de ILDIS, editado por Diego Cornejo Menacho. Quito: ILDIS, ABYA YALA.
- Mann, Michael. 2008. «Infrastructural Power Revisited.» *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 355-365.

- Mann, Michael. 1986. «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results.» En *States in History*, de John A. Hall, editado por John A. Hall, 109-136. Oxford; New York: Basil Blackwell.
- . 2002. «The Crisis of the Latin American Nation-State.» *The Political Crisis and Internal Conflict in Colombia*. Bogotá - Universidad de los Andes.
- . 1993. *The Sources of Social Power II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T.H. 2009. «Citizenship and Social Class.» En *Inequality and Society*, de Jeff Manza y Michael Sauder. New York: W. W. Norton and Co.
- Martínez Novo, Carmen. 2009. «La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena.» En *Repensando los Movimientos Indígenas*, de VV.AA., editado por Carmen Martínez Novo, 173-198. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Mazucca, Sebastián. 2012. «Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado.» *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 545-560.
- Mendíaz, María Graciela. 2004. «El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo.» Rosario: Seminario de Doctorado “Lecturas para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo.”.
- Ministerio Coordinador de Talento Humano. 2013. *Proyecto de Ley de Creación de Universidades Emblemáticas a primer debate*. 23 de Septiembre. <http://www.conocimiento.gob.ec/proyecto-de-ley-de-creacion-de-universidades-emblematicas-a-primer-debate/>.
- Ministerio de Educación del Ecuador. 2012. «Evaluación Docente Provincias de Costa.» Editado por Ministerio de Educación del Ecuador. Quito: SER. Sistema de evaluación y rendición social de cuentas Ecuador.
- . 2009. *KICHWA. Yachakukkunapa Shimiyuk Kamu*. [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/RK\\_diccionario\\_kichwa\\_castellano.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/RK_diccionario_kichwa_castellano.pdf).
- . 2013. *Ministro Espinosa presentó plan de reordenamiento de la oferta educativa y herramienta del Geoportal*. 26 de Junio. <http://educacion.gob.ec/ministro-espinosa-presento-plan-de-reordenamiento-de-la-oferta-educativa-y-herramienta-del-geoportal/>.
- . 2014. *Pago de incentivos*. 30 de Noviembre. <http://educacion.gob.ec/pago-de-incentivos/>.

- . 2014. *Presentación preliminar. Rendición de cuentas 2014. Ejes de gestión.*  
[http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Preliminar\\_Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2014.pptx](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Preliminar_Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2014.pptx).
- . 2013. *Subsecretario de Educación Intercultural Bilingüe afirmó que el ordenamiento de la oferta educativa es un tema técnico y no político.* 10 de Diciembre.  
<http://educacion.gob.ec/subsecretario-de-educacion-intercultural-bilingue-afirmo-que-el-ordenamiento-de-la-oferta-educativa-es-un-tema-tecnico-y-no-politico/>.
- Minteguiaga, Analía. 2010. «Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente.» En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, de René Ramírez. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, SENPLADES.
- Moreno Galárraga, Iván. 2011. *El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas -CONUEP-*. 04 de Octubre. Último acceso: 20 de 08 de 2015.  
<http://ecuadoruniversitario.com/opinion/el-consejo-nacional-de-uuniversidades-y-escuelas-politecnicas-conuep/>.
- . 2011. *El Primer Consejo Nacional de Educación Superior.* 1 de Octubre.  
<http://ecuadoruniversitario.com/opinion/el-primer-consejo-nacional-de-educacion-superior/>.
- . 2011. *Memoria sobre los procesos de integración de las universidades, escuelas politécnicas e instituciones de educación superior del Ecuador.* 30 de Septiembre.  
<http://ecuadoruniversitario.com/opinion/memoria-sobre-los-procesos-de-integracion-de-las-universidades-escuelas-politecnicas-e-instituciones-de-educacion-superior-del-ecuador/>.
- Noticias en línea. 2011. *Correa dice a maestros que no quieren trabajar 8 horas, que renuncien.* 17 de Septiembre. [http://noticiasenlinea.com.ec/politica/18937\\_correa-dice-a-maestros-que-no-quieren-trabajar-8-horas-que-renuncien.html](http://noticiasenlinea.com.ec/politica/18937_correa-dice-a-maestros-que-no-quieren-trabajar-8-horas-que-renuncien.html).
- O'Donnell, Guillermo. 2007. «Hacia un Estado de y para la democracia.» En *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, de Guillermo O'Donnell. Lima: PNUD.

- Ortiz Crespo, Gonzalo. 1991. «El problema indígena y el gobierno.» En *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, de ILDIS, editado por Diego Cornejo Menacho. Quito: ILDIS, ABYA YALA.
- Ortiz Lemos, Christian Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Ospina Peralta, Pablo. 2010. *Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana*.  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1263401619.Corporativismopdf.pdf>.
- Ossenbach, Gabriela. 1999. *La educación en el Ecuador en el período 1944-1983*.  
<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1048/1080>.
- Pacheco, Lucas. 2013. «El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990.» En “*Suspendida por falta de calidad*”. *El cierre de catorce universidades en Ecuador*, de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Consejo de Evaluación. Quito: CEAACES.
- Paramio, Ludolfo. 2008. «El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación.» *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (42).
- Pareja, Francisco, y Carlos Chamorro. 1986. «La educación superior en Ecuador.» Caracas: CRESALC.
- PCMLE. 2007. *Vanguardia del Magisterio a dirigir la UNE*. 13 de Noviembre. Último acceso: 02 de Octubre de 2015. <http://www.pcmle.org/EM/spip.php?article1431>.
- Pérez Pimentel, Rodolfo. s.f. *Emilio Uscátegui*. Último acceso: 15 de 11 de 2015.  
<http://www.diccionariobiograficoecuador.com/tomos/tomo16/u1.htm>.
- PLAN V. 2015. *¿Por qué declararon a Correa enemigo de la educación bilingüe?* 29 de Junio. <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/que-declararon-correa-enemigo-la-educacion-bilingue>.
- Polo, Mayra. 2005. «La educación pública en el Ecuador: la política de Estado y administración de los recursos financieros (Tesis de Maestría).» Quito: IAEN.
- PREAL. 2006. «Calidad con Equidad: El desafío de la educación ecuatoriana. Informe de progreso educativo Ecuador.» Quito: PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación, Grupo FARO.

- . 2006. «con Equidad: El desafío de la educación ecuatoriana. Informe de progreso educativo Ecuador 2006.» Washington, D.C.: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe .
- Presidencia de la República del Ecuador. 2009. «Decreto Ejecutivo 1585.» Quito: Presidencia de la República del Ecuador.
- . 2010. «Decreto Ejecutivo 196.» Enero: Presidencia de la República del Ecuador, 21 de Enero.
- . 2007. «Discurso de posesión del Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado en la Mitad del Mundo. 15 de enero de 2007.» Quito.
- . 2014. *Inauguración de los cursos de nivelación y del campus patrimonial de Yachay “Ciudad del conocimiento”*. 31 de Marzo. <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/2014-03-31-INAUGURACION%20YACHAY.pdf>.
- . 2008. «Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa en el vigésimo séptimo Congreso Nacional de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador. Loja, 4 de junio de 2008.» Loja: Presidencia de la República del Ecuador, 4 de Junio.
- . 2012. «Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.» Quito: Ministerio de Educación, 19 de Julio.
- Ramírez, René. 2010. «La universidad como bien público.» En *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*, de René Ramírez (Coord). Quito: SENPLADES.
- Redacción PLAN V. 2015. *El clon que se quiere meter en las aulas de la UNE*. 17 de Febrero. <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-clon-que-se-quiere-meter-aulas-la-une>.
- Rosales García, Rafael Alejandro. 2015. «El sistema político ecuatoriano y su capacidad de generar políticas públicas: el caso de la Ley Orgánica de Educación Superior. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Políticas.» Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Runakuna. 2009. “*Se respeta la enseñanza en la propia lengua*”. 13 de Marzo. <http://runakuna.blogspot.com/2009/03/se-respeta-la-ensenanza-en-la-propia.html>.
- SECOM. 2010. *Enlace Ciudadano Nro 172 desde Sígsig - Azuay*. 15 de Mayo. <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano172/>.

- . 2009. *Enlace Ciudadano Nro. 120 desde Pelileo - Tungurahua*. 16 de 05. Último acceso: 18 de 04 de 2015. <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano120>.
- . 2012. *Enlace Ciudadano Nro. 267 desde Cutlulgagua*. 14 de 04. Último acceso: 01 de 05 de 2015. <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano267/>.
- . 2013. *Enlace Ciudadano Nro. 323 Desde el Parque Los Samanes en Guayaquil*. 25 de 05. Último acceso: 09 de 02 de 2015. <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano323/>.
- . 2013. *Enlace Ciudadano Nro. 352 Desde Atacames, Esmeraldas*. 15 de Diciembre. Último acceso: 01 de 02 de 2015. <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano352/>.
- SENPLADES. 2015. *Entrevista a Pabel Muñoz en La Pieza Clave sobre logros del Gobierno [Senplades Planificación]*. 25 de 05. Último acceso: 01 de 06 de 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=jcRG9m7C17U>.
- . 2015. *La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria, 2008-2013*. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/La-Capacidad-Regulatoria-del-Estado.pdf>.
- Singh, Kishore. 2013. «Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh. Adición. Misión al Ecuador.» New York: Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos.
- Skocpol, Theda. 1985. «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.» En *Bringing the State Back In*, de Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solo de Zaldívar, Victor Bretón, y Gabriela del Olmo. 1999. *Educación Bilingüe e Interculturalidad en el Ecuador: Algunas Reflexiones Críticas*. 9 de Diciembre. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/100103.pdf>.
- Sotelo, Ignacio. 1996. *Educación y democracia*. Último acceso: 2015. [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras45-46/texto02/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras45-46/texto02/sec_1.html).
- Stoessel, Soledad. 2014. «Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos.» *Polis. Revista Latinoamericana* 13 (39).
- Tanaka, Martin. 2005. «El regreso del Estado y los desafíos de la democracia.» En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, editado por Víctor Vich. Lima: IEP.

- Tibán, Lourdes. 2001. *Revista Yachaykuna*. 1 de Marzo. Último acceso: 02 de 08 de 2015.  
<http://www.icci.nativeweb.org/yachaikuna/1/tiban.pdf>.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, Rosa María. 2014. *Con los maestros, contra el paro*. Septiembre. <http://otra-educacion.blogspot.com/2014/09/con-los-maestros-contr-el-paro.html>.
- . 2013. *Ecuador: Adiós a la educación comunitaria y alternativa*. <http://otra-educacion.blogspot.com/2013/10/ecuador-adios-la-educacion-comunitaria.html>.
- . 2009. *Ecuador: Reseña del conflicto gobierno-docentes (2009-2012)*. 07.  
<http://evaluaciondocentecuador.blogspot.com/2009/07/la-situacion-actual-resumen-15-julio.html>.
- UNE. 2012. *Conquistas de la UNE en los últimos 36 años*. 11 de 12. Último acceso: 20 de 09 de 2015. <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/2012-07-08-04-15-27/185-conquistas-de-la-une-en-los-ultimos-36-anos>.
- . 2012. *Estatutos*. 06 de Septiembre. <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-11-29/15-estatutos>.
- UNE Guayas. 2011. *Victoria de los pueblos, conquistada por la lucha firme del magisterio y la consecuente acción legislativa del MPD*. 16 de Enero.  
<http://unedelguayas.blogspot.com/2011/01/ley-organica-de-educacion-intercultural.html>.
- Vallejo, Raúl. 2001. «Educación siglo XXI, estrategia para el consenso.» En *Problemas Críticos De La Educación Ecuatoriana y Alternativas*, de Carlos Paladines Escudero. Quito: Abya-Yala, Instituto de Capacitación Municipal.
- Vera Arrata, Alfredo. 2009. *Secuestro*. 30 de Agosto. <http://alfredovera-ecuador.blogspot.com/2009/08/secuestro.html>.
- Wajnsztein, Jacques. 1996. «La autonomía relativa del Estado.» En *La crisis del Estado-Nación. Antisemitismo-Racismo-Xenofobia*, de M. Postone, J. Wajnsztein y B Schulze. Barcelona: Alikornio.
- Warren, Mark E. 2006. «Democracy and the State.» En *The Oxford Handbook of Political Theory*, de John S. Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips, 3832-399. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad*. México DF: FCE.

Weyland, Kurt. 2011. «The Left. Destroyer or Savior of the Market Model?» En *The resurgence of the Latin American left*, de Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Zapata Muñoz, Sofía. 2013. «Hacia la reclusión de un espacio social crítico: la acción del PCMLE en la Universidad Central del Ecuador (tesis de maestría).» Quito: Flacso Sede Ecuador.