

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Edición
María Arboleda
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Auspicio
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.ildis.org.ec

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Julio Oleas Montalvo
Juan Cuvi
Diego Mancheno
Floresmilo Simbaña
Edgar Isch I.
Milton Luna Tamayo
Bayardo Tobar
Ana María Larrea
Alfredo Ruiz Guzmán
Gaitán Villavicencio
Kintto Lucas
Julio César Trujillo
Agustín Grijalva
Diego Borja
Carlos Castro
Víctor Hugo Jijón
José Luis Coraggio
Daniel Badillo
Francisco Hidalgo
Gerardo Venegas
Enrique Arias
climático
Claudia Detsch
Guillaume Long
Jorge Guamán
Dalton Bacigalupo
Silvia Salgado
Alex Remache

10 feb/mar 2010

Coyuntura



5 **Editorial**
Nuevo momento:
fortalecer el acuerdo
por el cambio
Francisco Muñoz Jaramillo

10 La política partida en
tres: ¿Se deshacen las
costuras
entre las fuerzas del
cambio?
Franklin Ramírez Gallegos

17 Las fuerzas políticas
en la Asamblea Nacional
Virgilio Hernández y
Fernando Buendía

26 Comercio exterior y
desarrollo
Julio Oleas Montalvo

32 De la soberbia al
oportunismo: Estrategias
de la derecha en la
revolución ciudadana
Juan Cuvi

36 Política económica:
Balance crítico
Diego Mancheno



42 Las relaciones entre el
movimiento indígena y
el gobierno
Floresmilo Simbaña

48 El gobierno de Correa
y su conflicto con el
magisterio
Edgar Isch I.

54 Educación: más Estado
junto a más Sociedad
-La anacrónica relación
Ministerio - UNE-
Milton Luna Tamayo

58 Cinco tesis equivocadas
sobre la necesaria
reforma de la
Universidad
Bayardo Tobar

61 Autonomía universitaria
y sociedad de mercado
Ana María Larrea

67 Universidad-ejecutivo:
una relación de
coordinación
Alfredo Ruíz Guzmán

73 La nueva arquitectura
financiera instrumento
para la integración y el
Desarrollo de la Región
frente a la Crisis
Pedro Páez

78 Crisis energética,
vida cotidiana y
governabilidad
democrática -
Emergencia eléctrica y
gestión del Gobierno del
Nacional Populismo-
Gaitán Villavicencio

84 ¿Comunicación
democrática o dictadura
mediática?
Kintto Lucas



Política pública y legislativa

88 El fundamento
constitucional de la
nueva economía
Julio César Trujillo
y Agustín Grijalva

94 La instrumentación de
la nueva economía en el
contexto del régimen de
desarrollo
Diego Borja

98 Defender el programa
constitucional
Carlos Castro

103 Economía alternativa,
plurinacionalidad e
interculturalidad
Víctor Hugo Jijón

108 La economía popular
solidaria en el Ecuador
José Luis Coraggio

115 El rol de las empresas
públicas en la nueva
economía del Ecuador
Daniel Badillo

119 Reforma y nueva política
sobre la tierra
Francisco Hidalgo

123 Régimen de desarrollo
Gerardo Venegas



Debate

143 Régimen de
desarrollo y nueva
economía propuesta
en la Constitución
Dalton Bacigalupo

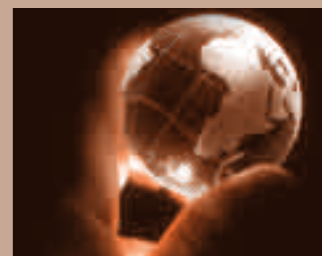
151 Madurar un
nuevo régimen de
desarrollo y una
nueva economía
para profundizar el
cambio
Silvia Salgado y
Alex Remache

Internacional

128 La actual crisis
económica mundial
Enrique Arias

132 Latinoamérica en
las negociaciones
internacionales
sobre cambio
climático
Claudia Detsch

138 Ecuador entre
UNASUR y ALBA
Guillaume Long



143 La nueva
Constitución y sus
retos -Mushuk
kamukpak llankay-
Jorge Guamán

una relación de coordinación

La nueva Constitución le otorga al país un nuevo marco de organización política e institucional radicalmente diferente al anterior, en muchos importantes aspectos. Con ella, el Estado social de derecho es superado por el Estado constitucional de derechos y de justicia que, en lo sustancial, se caracteriza por reconocer y garantizar constitucionalmente un nuevo y amplio conjunto de derechos fundamentales – individuales, sociales y de la naturaleza - así como por compartir el ejercicio del poder con la ciudadanía, mediante un conjunto de novedosos mecanismos de participación y la instauración de una quinta función, la de Transparencia y Control Social.

Ante la apertura del debate legislativo y público sobre la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, que debe dictarse próximamente por mandato constitucional, conviene plantear algunas breves reflexiones sobre el Informe de Mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional y, específicamente, sobre la nueva estructura orgánica que sugiere para el sistema de educación superior.

La nueva Constitución y la educación superior

La Constitución de Montecristi regula la educación superior dentro del Título VII, referente al régimen del Buen Vivir y como parte del desarrollo normativo e institucional correspondiente al Capítulo Primero, que trata sobre la inclusión y equidad, destacando, de esta manera, la importancia social que tiene la educación en general y la educación superior, de manera específica.

Por otro lado, los art. 350 al 357 establecen las bases conceptuales y normativas que rigen la educación superior. El art. 350, señala las finalidades del sistema de educación superior, recalcando que la formación académica y profesional debe tener visión científica y humanista y debe perseguir la investigación científica y tecnológica, concluyendo que también son finalidades del sistema de educación superior la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

Concordantemente, el art. 351 impone la articulación del sistema de educación superior al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo, concretando de una manera muy clara, el nuevo concepto constitucional sistémico sobre la educación superior: debe estar articulada de manera solidaria y responsable con el desarrollo del país y, obviamente, con la solución de sus problemas. A partir de este concepto matriz, debe desenvolverse todo el nuevo diseño normativo del sistema de educación superior. En efecto, el texto constitucional, en el mismo art. 351, determina con absoluta claridad y coherencia el papel que debe cumplir la Ley en esta materia, ordenando lo siguiente: “...la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva.”

En consecuencia, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, en lo sustancial, debe limitarse a establecer mecanismos de coordinación que permitan una adecuada relación entre el sistema de educación superior y la Función Ejecutiva, para lograr que el desarrollo de la universidad se articule eficientemente a los objetivos y más puntualizaciones que establezca el Plan Nacional de Desarrollo. El mismo art. 351, ordena además que el sistema se rija por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

El art. 352 señala cuales son las instituciones que integran el sistema: universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores y conservatorios y, como debe ser, no incluye en el mismo al Ejecutivo, bajo ninguna de sus manifestaciones. El art. 353, fija, enumerándolos, los dos organismos públicos que deben regir el sistema. Uno debe encargarse de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la coordinación de la relación entre sus distintos actores – universidades, escuelas politécnicas, etc, mencionados en el art. 352 – con la Función Ejecutiva. Es decir que este organismo público, además de planificar la actividad del sistema, debe regularlo y coordinar dos tipos de relaciones: a) la interna,

entre sus diferentes actores o componentes y b) la externa, entre los diferentes actores con la Función Ejecutiva.¹

Queda claro entonces, que la Constitución determina, muy claramente, que entre la Función Ejecutiva y las universidades y otros actores del sistema, debe existir una relación de coordinación, siendo, además, el organismo público número uno el encargado de realizar dicha coordinación por parte del sistema.

La integración del organismo público número uno del sistema de educación superior debe hacerse mediante la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, aplicando los principios que la misma Constitución señala en su art. 351, esto es los de autonomía responsable y cogobierno; en consecuencia, con la participación de representantes de los diferentes estamentos que concurren al cogobierno: profesores, estudiantes y servidores.

Hacerlo de otra manera, incorporando representantes del Ejecutivo, por ejemplo, sería atentatorio al principio de autonomía responsable. No tomar en cuenta a los estamentos del cogobierno, por otro lado, sería desacatar una clarísima disposición constitucional, que tiene, además, el valor jerárquico conceptual de principio.

En el caso del organismo público número dos, técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, su integración debe hacerse de igual manera, aplicando los principios de autonomía responsable y cogobierno, pero sin la participación de representantes de las instituciones actoras del sistema por prohibirlo la Constitución, de manera expresa, en el art. 353, num. 2.

La propuesta de la mayoría de la Comisión

El Informe de Mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, para el primer debate, contiene modificaciones

¹ De ello se deduce, una vez más, que el Ejecutivo es “externo” al sistema de educación superior, que no forma parte de él.

“ La integración del organismo público número uno del sistema de educación superior debe aplicar los principios que la Constitución señala en su art. 351: autonomía responsable y cogobierno. ”

importantes a las formulaciones del Proyecto de la SENPLADES, pero que no son suficientes para encuadrarse en los parámetros constitucionales. En efecto, le otorga mayoría de seis a la representación académica en el Consejo de Educación Superior e incluye un representante estudiantil, con lo que se estaría aplicando, mínimamente, el cogobierno. Pero, todavía se mantiene una representación del Ejecutivo con cuatro representantes –contraviniendo a la autonomía universitaria–, de los cuales, uno, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, debe presidir el Consejo.

Este funcionario del Ejecutivo, además, por las amplias atribuciones que la ley le otorgaría, en la práctica, dirigiría el sistema, lo cual obviamente contravendría, en forma evidente, al principio de autonomía responsable.

En el otro organismo, que el Informe denomina Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Ejecutivo tendría mayoría con tres miembros designados por el Presidente de la República, uno de los cuales debe presidirlo. Además, no se reconoce ninguna participación de la Academia.

Resulta evidente –lamentablemente– que una formulación así, desconoce la obligación constitucional de aplicar los principios de autonomía responsable y de cogobierno, también en la integración de este organismo, con la única condición - que la impone también la Constitución - de que no podrá estar integrado por representantes de las instituciones que conforman el sistema, es decir los rectores universitarios, politécnicos, etc.

Por otra parte, si bien el Informe de Mayoría de la Comisión, recoge, en principio, la idea de distinguir a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, como un ente de la

Función Ejecutiva, para ejercer la rectoría de las políticas públicas de la educación superior y le confiere, como principal competencia, la de coordinar con los organismos públicos que rigen el sistema, incurrir, no obstante, en un lamentable error de diseño institucional.

En efecto, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, designado por el Presidente de la República y director de la Secretaría del mismo nombre, es también, al mismo tiempo, según la propuesta del Informe, integrante, Presidente y representante legal del Consejo de Educación Superior. Es decir, que el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, para cumplir con sus obligaciones legales, debe coordinar con el Presidente del Consejo de Educación Superior...que es...él mismo. No solo se trata de una duplicidad de funciones y cargos en una misma persona, sino de una duplicidad de representaciones: por un lado, la del Consejo de Educación Superior y por otro, la de la Secretaría Nacional, entidad del Ejecutivo.

Concertación entre el Ejecutivo y el sistema de educación superior

Debe reconocerse que solamente con la implementación de un conjunto de renovadas políticas públicas en beneficio de la educación superior, se puede impulsar el desarrollo de un nuevo modelo de universidad que responda coherentemente al nuevo modelo de organización social y económica que determina la nueva Constitución. Como dice José Luis Coraggio ² “...la política educativa no puede ser

² José Luis Coraggio. “La crisis y las universidades públicas en Argentina”, en Marcela Mollis (comp.) *Las universidades en América Latina : ¿ Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires . 2003. Pág.17.

pensada independientemente de la política económica y de las políticas sociales, ni la educación puede ser pensada independientemente de la economía y de la sociedad.”

Pero el mismo autor argentino –rector universitario e investigador educativo– hace notar que las características de las políticas educativas, –de subordinación o de autonomización– dependen de las características ideológicas de los sistemas económicos cuando, a línea seguida, afirma que: “...*Un modelo económico puede subordinarla y mercantilizarla, como en el caso del neoliberalismo, o autonomizarla y valorarla como bien público, condición esencial de su propio desarrollo, como han hecho y hacen los países que hoy pueden competir como iguales en el mundo”.*

Desde estos puntos de vista y en aplicación de los principios constitucionales reconocidos al sistema de educación superior y a sus actores, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe regular mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y las universidades que posibiliten una concertación productiva en función de los más importantes objetivos sociales estipulados en el régimen de desarrollo. Una relación de coordinación permitiría que se establezcan, de manera concertada, entre el Estado y la universidad, objetivos y proyectos destinados a resolver los más importantes problemas sociales, incluso dentro de los términos regionales que contempla la nueva estructura de la organización territorial del Estado.

Los recursos que el Ejecutivo está en la obligación de canalizar mediante políticas públicas en beneficio de la educación superior, deben instrumentarse a través de mecanismos institucionales financieros de carácter público también, que armonicen dichas políticas con las prioridades del desarrollo y el papel que deben desempeñar, en ese proceso, cada uno de los actores del sistema, cada universidad en definitiva.

Esta concepción, que parte de la relación de coordinación determinada por la Constitución y que respeta el principio de autonomía responsable y solidaria, permitiría institucionalizar una nueva relación entre el Estado y la universidad en la que los objetivos del desarrollo universitario no los dictaría

el mercado, sino la sociedad, a través de su representación política, de legitimidad democrática y en la que el mejoramiento de la calidad de la investigación y de la docencia serían parte del compromiso solidario asumido por la universidad, en ejercicio de la autonomía responsable.

Una instancia administrativa propia de la esfera del Ejecutivo y en su representación – en Argentina se denomina Secretaría de Estado de Políticas Universitarias– debería ser la contraparte de los organismos públicos de dirección del sistema para la coordinación-concertación que, mediante la canalización de recursos financieros, permita establecer las políticas prioritarias para el desarrollo de la educación superior y el aporte de ésta al desarrollo nacional. La adecuada administración de los recursos públicos, mediante acuerdos concertados, entre la entidad del Ejecutivo y cada una de las universidades y actores del sistema, mediante programas plurianuales acordados en función de sus potencialidades y de los resultados de sus evaluaciones, vincularía, además, el logro de los objetivos públicos de la educación superior y de las necesidades del país con el avance y desarrollo de la calidad de la formación universitaria.³

En Argentina, la gestión del Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado de Políticas Universitarias se complementa con la administración del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR). Según Juan Carlos Pugliese, Ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias, “*El FUNDAR implica la instancia de institucionalización de esta nueva política, por varios motivos: en primer lugar,*

³ Sobre una relación concertada entre el Estado y la universidad, conviene revisar el trabajo de Juan Carlos Pugliese, ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias de Argentina, “Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, Ana María Goetschel, (comp.), FLACSO, sede Ecuador, Quito, 2009, págs. 39 a 53. Pugliese se refiere a la relación de concertación como una manera de desarrollar políticas públicas a favor del sistema de educación superior sin afectar a la autonomía universitaria: “La nueva modalidad de relación supera la desconfianza del Estado respecto de la universidad autónoma e instaura mecanismos de concertación de objetivos y proyectos para el desarrollo integral de la sociedad. El mutuo respeto que postulan los instrumentos para canalizar la nueva relación permitirá disipar el clima de sospecha que generaron estos años de ausencia e, incluso, de agresión del Estado respecto del sistema.”

Debe admitirse ... que otras visiones y realidades acerca de la transformación universitaria son posibles, dentro de un marco de respeto a los valores, principios y normas que preconiza la Carta fundamental vigente, conciliando el legítimo interés del Ejecutivo de generar políticas públicas en beneficio de la educación superior, con la autonomía responsable que la Constitución le reconoce al sistema de educación superior y a cada universidad.

porque se presenta como un instrumento capaz de canalizar las políticas prioritarias para el sector universitario estatal a través de distintos programas. En segundo lugar, incorpora los procesos de evaluación y acreditación asignándoles el carácter de diagnóstico estableciendo claramente para ellos un objetivo de mejoramiento en el marco del cumplimiento de la función social de cada universidad, y, finalmente, concurre con aportes financieros a la promoción de las reformas que las mejoras requieren.”

Continúa, refiriéndose al significado de los contratos - programas plurianuales, señalando “*En este marco, se propicia que todas las universidades transiten hacia un proceso de celebración de contratos-programas plurianuales, ya que ellos constituyen la posibilidad de una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado que se expresan en esas líneas de política sectorial. El contrato programa será, entonces, el resultado de este “acuerdo” entre partes.*”

Concretando, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe diseñar mecanismos de coordinación que respeten y apliquen, al mismo tiempo y en forma armónica, por una parte, los principios de autonomía y cogobierno reconocidos al sistema de educación superior y, por otra, las normas constitucionales que obligan al Ejecutivo a impulsar políticas públicas hacia la educación superior, en el marco del plan nacional de desarrollo.

Por un lado, tanto el Consejo de Educación Superior como el Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior deben integrarse aplicando los principios de autonomía y

cogobierno, sin la participación del Ejecutivo, para lo cual la Ley debe fijar las ponderaciones de las representaciones de los estamentos y los requisitos del más alto nivel académico que se necesitan para el adecuado desempeño de tan delicadas funciones.

Por otro lado, la Ley debe diseñar la estructura y competencias del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas dirigidas a la educación superior y a canalizar los recursos económicos para sustentar dichas políticas, en estrecha relación con los objetivos del plan de desarrollo. Esta puede ser la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, prevista en el Informe de Mayoría de la Comisión, deslindándola de su vinculación orgánica con el Consejo de Educación Superior y dotándola de competencias, atribuciones y recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

Un esquema orgánico de esta naturaleza debería confluir en un Comité Nacional de Coordinación de la Educación Superior integrado por los representantes de los dos organismos de dirección del sistema de educación superior, integrados autónomamente y en función del cogobierno –por una parte– y por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, máximo personero del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas para la educación superior, designado por el Presidente de la República, y el máximo representante del organismo público de planificación, cúpula que, en lo sustancial, debería establecer, de manera concertada, los grandes lineamientos del desarrollo de la educación superior, dentro de los parámetros del plan nacional de desarrollo. 