

**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](http://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

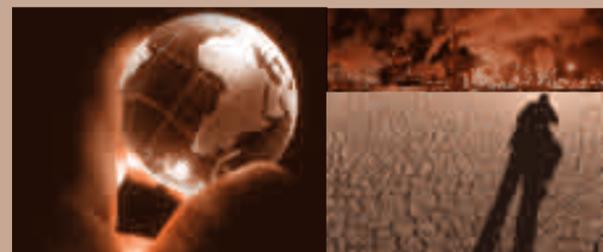
**151** Madurar un  
nuevo régimen de  
desarrollo y una  
nueva economía  
para profundizar el  
cambio  
Silvia Salgado y  
Alex Remache

# 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



Milton Luna Tamayo

# Educación: **más** Estado **más** Sociedad

La anacrónica  
relación  
Ministerio  
- UNE

## Agendas diversas en el ámbito educativo

En el Ecuador, en las dos últimas décadas, las conflictivas relaciones sociales y políticas y la marcha inestable de las políticas públicas, tuvieron como telón de fondo el deliberado y paulatino debilitamiento del Estado y el relativo fortalecimiento, al menos en los años noventa, de la organización y participación social así como de alguna acción gremial.

Uno de los ejemplos más destacados de esta situación se dio en el ámbito educativo. El Ministerio de Educación, cada vez más pobre, grande e ineficiente –con menos cuadros administrativos de calidad debido a la *fuga* motivada por los procesos de “modernización”, con una rotación de un ministro cada nueve meses en promedio, resultado de la inestabilidad política al más alto nivel del gobierno, con unidades ejecutoras poderosas ajenas a la planta ministerial y dependientes de los proyectos financiados por el BID o el Banco Mundial– tuvo como contraparte un sindicato docente, la Unión Nacional de Educadores (UNE) cada vez fuerte, con una dirigencia estable, disciplinada, militante, la mayoría de ella de un solo partido político, del Movimiento Popular Democrático (MPD), con gran capacidad de respuesta política.

El copamiento de la escena política y educativa por parte del Ministerio y del Sindicato se facilitó por el desentendimiento propio o trabas puestas a otros actores respecto de la construcción y seguimiento de las políticas públicas en educación. En estas circunstancias, las relaciones del Ministerio de Educación (ME) con el gremio docente (UNE) marcaron la ruta de tales políticas, con un agravante, que el peso específico de este sindicato estatal, el más grande e influyente del país, por el número de sus afiliados<sup>1</sup>, puso en jaque, a través del paro –su arma más utilizada– y de otros instrumentos de presión y negociación, a diversos ministros o ministras de Educación.

1 En el 2009 son más de 110.000 de un total de 120.000 docentes fiscales del país.

De esta manera el tema docente, y en forma particular el salarial, se constituyó en el referente más relevante de la agenda educativa. No por ello las agendas personales y de Gobierno de los ministros dejaron de tener peso. La mayoría de veces, estas agendas estuvieron condicionadas o influidas por la Iglesia, los grupos privados de la educación, la cooperación de Naciones Unidas (UNICEF y UNESCO) y sobre todo por los organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial, que centraron su atención en los temas de administración y gestión. En todo caso, la agenda del gremio chocó con la de los ministros, imponiendo el tema salarial y neutralizando los procesos de descentralización educativa hacia los gobiernos locales. De todas formas, el programa de los bancos continuó.

En medio de esta tensión y disputa, el tema educativo, visto de manera integral y nacional, estuvo ausente. No hubo agenda nacional. De aquí se desprende una de las causas de la crisis educativa del Ecuador: la invisibilización y la falta de sostenibilidad de políticas educativas de Estado en aspectos cruciales como acceso, permanencia y calidad.

## Ruptura del escenario tradicional

Desde el 2002, esta situación empezó a cambiar. La potente irrupción de una agenda educativa con contenidos más allá del salarial o de la gestión, construida de manera plural por la ciudadanía<sup>2</sup> contribuyó a la ruptura del estrecho escenario impuesto por los dos grandes actores: Ministerio y gremio docente.

La Agenda Básica canalizada por el Contrato Social por la Educación (CSE) permeó de manera paulatina las políticas oficiales, incidiendo de manera sustantiva en algunos de los contenidos claves del programa de acción de varios ministros, consolidándose desde el 2006 a través de la primera agenda del ministro Raúl Vallejo quien asumió gran parte de los

2 Fue una Agenda Básica elaborada por el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, inspirada en un enfoque de derechos: la universalización de la educación básica de calidad y la priorización de la educación en la agenda política nacional, entre otros puntos.

puntos planteados por el CSE<sup>3</sup>, algunos de los cuáles posteriormente formaron parte del Plan Decenal de Educación que fuera confirmado en noviembre del 2006 como política de Estado a través de un referendo.

En el 2007, el presidente electo Rafael Correa acogió el Plan Decenal y ratificó en su puesto al ministro Raúl Vallejo, quien ejercía estas funciones desde el gobierno del presidente Alfredo Palacio.

En el gobierno de Rafael Correa, la política social –y en este caso la de educación–, recibieron un gran respaldo político que se reflejó en los altos montos de inversión en el Plan Decenal: mantenimiento y construcción de infraestructura escolar, distribución universal de textos escolares, eliminación el pago de los 25 dólares de contribución voluntaria en la matrícula, distribución uniformes, entre otros aspectos, tuvieron un impacto en el aumento de la matrícula en los primeros años de primaria llegando a un promedio del 94%.

Respecto al tema docente, que es otro punto del mencionado Plan, el gobierno de la Revolución Ciudadana, en sus dos primeros años, estableció una política de aumento salarial y ofreció 12.000 nuevas partidas docentes. Estas acciones y anuncios consolidaron las buenas relaciones entre el Ministerio y la UNE que venían desde el periodo de Alfredo Palacio<sup>4</sup>, dotando al sector de un ambiente de gobernanza y de paz, altamente propicio para el desarrollo de las políticas y de los planes.

Este entorno de tranquilidad se prolongó desde fines del 2003 hasta 2009, años en los que los sucesivos gobiernos atendieron con oportunidad los acuerdos,

3 Algunos de estas políticas fueron las siguientes: la universalización de la educación básica de calidad, particularmente del primero; política integral docente; financiamiento del 6% del PIB para la educación; transparencia y rendición de cuentas; distribución gratuita y universal de textos escolares; eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria” que los padres de familia pagaban al momento de la matrícula, entre otros puntos.

4 Las buenas relaciones entre el Ministerio de Educación y el Sindicato docente fueron parte de las buenas relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y el MPD. Este partido se constituyó en los dos primeros años de la Revolución Ciudadana en uno de los aliados políticos de este proceso político.

sobre todo salariales entre el gobierno y el sindicato suscritos en diciembre del 2003 al finalizar el último gran paro docente.

## Del romance a la ruptura

Un ambiente de tensión y luego de ruptura entre el Ministerio y la UNE se manifestó en el 2009, en medio de un cambio de dirección estratégica del gobierno respecto de su política de alianzas que, en este nuevo momento post Asamblea Constituyente y de concreción de la Constitución, desestimaría la compañía del MPD<sup>5</sup> y, además, encontraría la oportunidad para “radicalizar la revolución educativa” a través de un conjunto de reformas a la situación docente y sindical, situación que a todas luces acarrearía niveles de enfrentamiento.

El “romance” entre el Ministerio y el sindicato se rompe a partir de la ejecución de la política de evaluación del sistema educativo, particularmente cuando se inicia la de los docentes. Acciones previas de este proceso, cuando se evaluaba a los estudiantes o se establecían nuevas pautas para la designación de las autoridades de los establecimientos, tuvieron al sindicato como un testigo condescendiente.

En una línea reduccionista en términos técnicos pero eficaz en lo político<sup>6</sup>, el Gobierno y el Ministerio de Educación vendieron al país la idea de que la evaluación docente daba como resultado automático la calidad educativa. En tal sentido, la medida recibió

5 Este cambio en la hoja de ruta del Gobierno tiene que ser evaluado en el marco de temas más complejos: relación Estado- sociedad: tendencia hacia el centralismo estatal; estrategias de desarrollo: tensiones entre tendencias extractivistas-pragmáticas y nuevas orientaciones productivas y de desarrollo; que le llevan al Gobierno a enfrentamientos con otros sectores de la sociedad como es el caso de sectores ambientalistas y el más relevante, el movimiento indígena.

6 Entre los expertos en educación, el tema de la evaluación ha recibido críticas. Muchos señalan que el proceso, siendo importante, debía ser concebido como parte de un paquete de reformas al conjunto del tema de la profesión docente, en el marco de políticas más amplias y sistémicas hacia la construcción de calidad educativa. La evaluación debía ser un punto de llegada y no un punto de partida, luego de establecer un diagnóstico de la formación docente y de los procesos adecuados de capacitación de cara a un nuevo perfil docente. Siendo un tema polémico en términos técnicos, éste no es el espacio para desarrollar este debate. De todas formas, en la coyuntura el tema pasó de técnico a político, con lo que los parámetros de discusión cambiaron.

el respaldo mayoritario de la población ecuatoriana. Desde la derecha hasta la izquierda miraron con buenos ojos el proceso que, supuestamente, al fin abriría al Ecuador al cambio de la educación tantas veces proclamado, incluso por el propio Gobierno desde su posesión en enero del 2007.<sup>7</sup>

En una fase inicial del enfrentamiento, con una lectura política inadecuada del momento y del discurso oficial, el sindicato se opuso a la evaluación, siendo esta actitud interpretada por amplios sectores de país como una oposición al cambio. Con esto el gremio ingresó derrotado al escenario de lucha. En una situación inédita en los últimos treinta años de triunfos, la UNE se vio acorralada, sin mayor capacidad de reacción debido a sus errores y a la popularidad, iniciativa y decisión política del régimen. A su vez, el Gobierno aprovechó de esta ventajosa disputa para incrementar su popularidad que empezaba a mermarse debido a los costos que tenía en otros frentes de lucha como los que llevaba de manera simultánea con los indígenas, las universidades y la prensa.

El Presidente en persona empujó al Ministerio de Educación para que radicalice las reformas docentes, apuntando a un debilitamiento deliberado del sindicato. Se promovió una serie de cambios de la Ley de Carrera Docente y Escalafón<sup>8</sup>; se apostó por la alternabilidad de los directivos en todos los establecimientos educativos; se redujo la capacidad de incidencia de los delegados de la UNE en las comisiones de designación y de cambios; se suprimió la comisión de servicios para los dirigentes del gremio y se alentó la separación del magisterio para los profesores que paralicen sus actividades.

Aparte de esto, se decidió debilitar las finanzas del gremio a través de un *acuerdo ministerial* que suspendía la retención por parte del Ministerio de las cuotas obligatorias de su salario, que realizaban los

7 Este respaldo se montó en el gran anhelo de cambio del pueblo ecuatoriano. Anhelo interpretado y usado por el Gobierno nacional frente a un partido político y un sindicato con altos niveles de rechazo en diversos sectores de la sociedad ecuatoriana.

8 El 14 de mayo del 2009 el presidente Correa envió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

docentes a favor del sindicato. Y por si fuera poco, en la propuesta de nueva Ley Orgánica de Educación General, se desarrolla toda una propuesta de escalafón docente, dejando sin piso la Ley de Escalafón Docente dictada en los noventa y que siempre fue reivindicada como una conquista por el conjunto del magisterio.

Frente a esta ofensiva, el gremio no tuvo otra alternativa que lanzarse al paro nacional, que tenía todos los visos de convertirse en un gran fracaso, si no hubiera sido por el “salvavidas” político lanzado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, que en esos mismos días decretó un levantamiento indígena que obligó al gobierno a sentarse a la mesa de negociaciones, no solo con los indígenas sino con los maestros.<sup>9</sup> La acción indígena y docente no hubiera llegado a un “triumfo” de esa naturaleza sino hubiera contado con el apoyo de los medios de comunicación y otros sectores que vieron en ésta una oportunidad para debilitar al Gobierno, acusado de autoritario y de querer concentrar todos los poderes.

El acuerdo entre el Gobierno y la UNE fue un empate político con sabor agrí dulce. El gobierno obtuvo la aceptación del gremio de la viabilidad de la evaluación docente, pero perdió la oportunidad histórica de subyugar al gremio más grande del país. El sindicato, por su parte, aceptó la evaluación a la que tanto se había opuesto y criticado, pero salió de la confrontación con una imagen de haber dado una gran batalla, de haber sentado en la mesa de negociaciones a un poderoso contrincante y de no haber sido derrotado.

Los grandes perdedores de esta nueva confrontación fueron los miles de estudiantes que perdieron sus clases, pero sobre todo fueron los maestros que, durante varios meses, sufrieron el rechazo popular por su negativa a la evaluación. El prestigio de la profesión docente se redujo y la autoestima del maestro sufrió un nuevo descalabro. Las consecuencias de

9 La medida de hecho de los indígenas tuvo su agenda propia: Ley de aguas, mayor participación en organismos de decisión, etc. Sin embargo fue una acción concertada políticamente con la UNE para obligar al régimen de Rafael Correa a sentarse a negociar.

este proceso en la calidad educativa es un intangible que tendrá que ser medido y corregido con seriedad en los próximos años.

## Aprendizajes

La estrategia adoptada por el Régimen al empujar la radicalización de los cambios educativos por la vía de un enfrentamiento con el sindicato docente, sin contar con un conjunto de medidas colaterales y simultáneas como un proyecto educativo nacional de largo aliento, una propuesta consensuada de nuevos modelos pedagógicos, una idea de nuevo perfil docente, un proyecto integral de transformación de la profesión docente, una agenda y un menú de programas educativos innovadores que vayan más allá del Plan Decenal que fue elaborado en base a las aspiraciones y necesidades del 2006, no llegará a topár más allá de la epidermis de la crisis educativa nacional. En otras palabras el tema docente, siendo importante, es uno de los tres o cuatro aspectos cruciales que deben ser abordados simultáneamente bajo una perspectiva integral y sistémica.

La estrategia adoptada ha re-actualizado el viejo escenario con los viejos actores: ministerio – gremio, dejando a la sociedad por fuera de la lucha y de la concertación por el cambio. Aunque en las actuales circunstancias estamos frente a un gobierno fuerte que desea “recuperar la rectoría del Estado”, el cambio educativo sin participación social no será posible. El excesivo poder el Estado central no solo refuerza el viejo sistema educativo sino que es inviable frente a la demanda de calidad educativa que reclama pertinencia y mayor conexión de la educación con el desarrollo y la realidad nacional y local, cuestiones que sólo pueden ser efectivizadas con una escuela en constante interacción con el territorio y con todos sus actores tanto estatales, cuanto sociales.

Se requiere de eficiencia y de capacidad de rectoría del Estado y de sus diferentes niveles de gobierno, pero junto a una intensa corresponsabilidad de los estudiantes, de los docentes, la familia y de la sociedad. La fórmula adecuada es más Estado, junto a más Sociedad. 