

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA GENERAL DE EDUCACIÓN

La Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Deportes, retomando el trabajo desarrollado en el período legislativo 1998 – 2002, de acuerdo con la disposición transitoria del reglamento interno de la Función Legislativa, procedió a realizar un estudio minucioso del Proyecto de Ley Orgánica General de Educación, el mismo que fuera presentado para segundo debate en el mes de octubre del año 2002, signado con el número 20-128, en vista de que el H. Congreso Nacional facultó ampliar con un debate nacional la socialización del proyecto para la elaboración de este informe definitivo que sustituye al anterior.

A partir de enero de 2003 se han recibido, adicionalmente, otros aportes y observaciones formuladas por organismos nacionales, ONG, organizaciones de maestros, madres y padres de familia, medios de comunicación, voceros de establecimientos públicos y particulares, funcionarios educativos, líderes de la iglesia quienes han contribuido con sus conocimientos y experiencias al enriquecimiento de este nuevo cuerpo legal.

Los legisladores que entregaron observaciones, recomendaciones y sugerencias son los siguientes: Enrique Ayala Mora, Fidel Castro López, Ana Lucía Cevallos, Jorge Cevallos Macías, Miryam Garcés, Galo Ordóñez Gárate, Héctor Orellana, María Augusta Rivas, Alfredo Serrano Valladares, Magdalena Chauvet y Ricardo Ulcuango Farinango.

Los H. Legisladores Guadalupe Larriva, Presidenta de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes, Pedro Valverde, Vicepresidente, y Alfonso Harb, Aurelio Llori, Jorge Cevallos, Kenneth Carrera, Xavier Cajilema y Antonio Posso, Vocales de la misma, han colaborado en forma decidida para la consecución del presente proyecto.

A partir de enero de 2003, por iniciativa de la Honorable Guadalupe Larriva, presidenta de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes y con la anuencia del presidente del Congreso Nacional, se decidió ampliar aún más el diálogo nacional sobre el proyecto de ley. En cumplimiento de este cometido democrático la Comisión de Educación invitó al Ministerio de Educación y Cultura y al Contrato Social por la Educación a formar una comisión tripartita que desarrolló en las tres principales regiones del país y en varias ciudades, talleres, mesas redondas, foros, seminarios, conferencias, destinadas a promover un debate nacional sobre el contenido de la nueva Ley de Educación. Para información de la ciudadanía y de los medios de comunicación colectiva se imprimieron centenares de

ejemplares que contenían el nuevo proyecto de ley así como los consensos y disensos que se habían producido en el trabajo de la comisión.

El debate estuvo guiado por los siguientes objetivos:

- I Propiciar la formulación de un instrumento jurídico que dé cuenta de la trascendencia que tiene la educación para el desarrollo nacional.
- II Atender la necesidad de que el Ecuador disponga de una ley que contribuya a establecer políticas de estado, a mediano y largo plazo, en materia de educación.
- III Permitir el cumplimiento del mandato constitucional contenido entre los artículos 66 y 73, que caracterizan a la educación como un derecho de todas las personas, deber y responsabilidad del estado, la sociedad y la familia; y, área prioritaria de la inversión pública.

Los ejes del debate nacional sobre la nueva Ley de Educación

El debate nacional se llevó adelante a partir de la definición de 4 ejes de discusión.

- 1 Definir cuál es el proyecto de país y el proyecto educativo que contribuirá a configurar tal propuesta.
- 2 Acordar sobre los modelos educativos y los aprendizajes requeridos para construir tales modelos educativos y tal proyecto de país.
- 3 Clarificar la responsabilidad social que en la educación tienen todos los actores.
- 4 Precisar qué recursos humanos, técnicos y financieros necesita el país para que el modelo educativo y el proyecto de país planteados tengan posibilidades reales de ser planteados.

Producto de este diálogo, la Comisión de Educación, Cultura y Deportes obtuvo importantes aportes provenientes de actores individuales e institucionales de los campos educativo, gubernamental, seccional, político, social, cultural, universitario, no gubernamental, empresarial, religioso, entre los más representativos (Ver anexo No. 1 sobre las personalidades e instituciones que hicieron observaciones al proyecto).

La crisis del sistema educativo

La urgencia de contar con una nueva Ley Orgánica General de Educación para el Ecuador no solo está determinada por los severos límites, vacíos y omisiones que caracterizan a la Ley Orgánica de Educación vigente, la misma que no guarda concordancia con los mandatos de la Constitución Política del Estado vigente. **También demanda una nueva normativa la dramática crisis que soporta, desde hace algunas décadas el sistema educativo: 21 ministros de Educación en 24 años (1979-2003) y más de 30 paralizaciones en el mismo período dan un total de un año lectivo de pérdida, como un indicador de la conflictividad que caracteriza al sector.**

¿Cuál es la raíz de la crisis?

Si tomamos como punto de partida el año de 1980, único en el que el Gobierno cumplió el mandato constitucional de destinar el 30% del presupuesto del Estado a la educación,

podemos ver en las estadísticas que en el 2002 ese porcentaje descendió al 12,5%, en el 2003 al 11,7% y en el 2004 alcanzará el 12%.

Tomando otro indicador: el Producto Interno Bruto, PIB, el Estado ecuatoriano invirtió en 1981 el 5,4% del PIB en educación, pero ese porcentaje descendió en el 2003 al 2,8%.

Las consecuencias sociales de las cifras anteriores han sido maestros mal remunerados, infraestructura educativa obsoleta, ausencia de investigación científica, carencia de recursos para los planes de capacitación y actualización docente, entre otros.

La educación fiscal y pública, en la que se educan la mayoría de la niñez y la juventud de nuestro pueblo, ha sido víctima de la insuficiente cobertura educativa y de una deteriorada calidad. Apenas el 35% de los niños de 5 años de edad asiste al primer año de nivel básico y solo el 67% de la población de 14 años permanece en el último año. Dos de cada 10 niños y niñas de entre 5 y 14 años no gozan del derecho a una educación básica de 10 años. Peor aún en las zonas rurales: el 22% de la población infantil y adolescente de entre 6 a 14 años no puede asistir a un establecimiento de educación básica.

Las tasas de escolaridad son vergonzosas frente a los desafíos del siglo XXI: Uno de cada tres niños del Ecuador no llega a disponer de seis años de educación básica; nueve de cada diez niños y niñas del sector rural no tienen acceso al bachillerato; la deserción escolar entre la población infantil de ocho a diez años bordea el 45% y, uno de cada diez niños repite el segundo año de educación básica.

En este escenario no puede extrañar que nuestros alumnos ocupen los últimos lugares en pruebas internacionales sobre Matemática y Lenguaje.

Como una respuesta a la dramática realidad descrita, este proyecto trabajado con participación ciudadana, contiene los siguientes ejes centrales:

1. Busca armonizar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos del 66 al 73 con todas las disposiciones de esta ley.
2. Reconocer a la educación como un derecho fundamental e irrenunciable de las personas y, por tanto, como un proceso permanente, flexible y secuencial, clave para el desarrollo humano, para mejorar la calidad de vida de la población, impulsar el cambio social y coadyuvar al desarrollo nacional.
3. Declarar la educación pública laica, en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. Por lo tanto, el Estado será el responsable de financiar la educación pública, aunque puedan recibir cooperación de recursos económicos, materiales o de otra naturaleza, tendientes a mejorar la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas, provenientes de otras fuentes. Igualmente, se propenderá a racionalizar el sistema presupuestario y remunerativo, mediante el incremento paulatino de los recursos económicos, los cuales estarán sujetos a mecanismos de contraloría social, que aseguren la equidad y la transparencia en las decisiones administrativas y financieras del Ministerio de Educación y de las instituciones educativas que manejarán tales presupuestos.

4. La educación es un proceso que fomenta el pluralismo, la democracia, el humanismo, la equidad social, regional y de género. Promueve el conocimiento, respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos. Impulsa el desarrollo del pensamiento científico, crítico e innovador. Fomenta los valores de la unidad e identidad nacional y de la interculturalidad. Impulsa la autoestima y autonomía de las personas como individuos, miembros de la comunidad e integrantes de la nación ecuatoriana y su formación para la honradez, la honestidad, el respeto, la justicia, el trabajo con sentido de responsabilidad, la solidaridad, el amor, la paz y la libertad.
5. Por ello, valoriza a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, con las mismas oportunidades de acceso, permanencia y desempeño en el aula. Favorece el desarrollo de la capacidad del estudiantado para actuar de manera reflexiva, autónoma, creativa y valorativa en lo ético, en sus decisiones para la resolución de problemas y en el logro de propósitos en su vida personal, familiar, laboral y social.
6. El Sistema Nacional de Educación constituye uno de los espacios donde la educación tiene lugar. Por lo tanto, el proyecto establece y recrea los fines, funciones y responsabilidades de las instituciones e instancias que son parte de él: Consejo Nacional de Educación, Ministerio de Educación, direcciones provinciales de educación, consejos cantonales de educación, consejos educativos y establecimientos educativos.
7. Este sistema reconoce la participación ciudadana en sus diversas instancias, por lo cual define los derechos y deberes de los actores clave que lo integran: autoridades, estudiantado, docentes, madres y padres de familia. Todos estos se vuelven corresponsables en las diversas instancias e instituciones del Sistema Nacional de Educación, por su condición de miembros de todas ellas.
8. Dado que la educación tiene un carácter permanente, el Sistema Nacional de Educación establece los currículos nacional y locales y reconoce el valor de instrumentos alternativos que contribuyan a ampliar su cobertura, de acuerdo con las diversidades étnica – cultural, y la organización académica del sistema, sus niveles y modalidades.
9. Contribuirá a elevar la calidad de la educación, el Sistema Nacional de Evaluación, un organismo dirigido por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEV) y adscrito al Ministerio de Educación y Cultura, que comprenderá los subsistemas de evaluación interna y externa. Todos los organismos, instituciones e instancias del Sistema Nacional de Educación, así como sus autoridades y miembros, serán evaluados, de manera obligatoria, por el Sistema Nacional de Evaluación.
10. El Sistema Nacional de Educación se sujeta, así, a la rendición de cuentas como un principio de ética social que transparenta la acción de sus integrantes ante la colectividad. Esta disposición permitirá el mejoramiento constante de la calidad de la educación y de la gestión de sus instituciones, así como su mayor vinculación con la sociedad.
11. En concordancia con el derecho y deber de las familias y de quienes representan al estudiantado de escoger la opción educativa que esté de acuerdo con sus principios y creencias, el Estado reconoce y garantiza la libertad de educación y enseñanza

con sujeción a las políticas, estructura pedagógica y curricular. Pues es deber y derecho ineludibles de la ciudadanía educarse y educar a sus hijas e hijos, o a quienes estén bajo su cuidado o los representen, para lo cual deben asistir a una institución o integrarse a otra oferta educativa y completar de manera obligatoria la educación básica.

12. Garantiza, por tanto, la educación particular, a la cual el Estado le reconoce el carácter de servicio público brindado a la sociedad a través de instituciones educativas, pertenecientes a personas naturales o jurídicas de derecho privado, organizadas dentro del ámbito de esta Ley.
13. También asegura el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, y la aplicación de estrategias particulares y modelos educativos, de acuerdo con las disposiciones legales que rigen la educación del país y la incorporación del valor de lo intercultural en todo el sistema educativo. De este modo, promueve el desarrollo cultural de los distintos pueblos, así como el conocimiento y respeto a la diversidad de sus manifestaciones y características.
14. De igual manera, otorga una atención preferente a la educación especial, tanto para el estudiantado superdotado como para aquel que tenga algún tipo de discapacidad y necesite de una atención educativa específica.
15. Así, estimulará el acceso y permanencia del estudiantado en los centros de educación, sin discriminación alguna y con igualdad de oportunidades.
16. Para enfrentar la tradicional improvisación, el Sistema Nacional de Educación prevé incorporar la cultura de la planificación en las entidades educativas a través del proyecto institucional, instrumento que define y orienta su gestión integral a mediano y largo plazo, y el plan operativo anual, herramienta que concreta la ejecución de los objetivos durante el período.
17. En concordancia con los principios constitucionales de propiciar la descentralización y desconcentración pedagógica, administrativa y financiera, y alentar la autonomía, propiciará la constitución de los actuales establecimientos (jardines, escuelas y colegios) en unidades educativas con facultades para tomar decisiones técnico – pedagógicas, administrativas y financieras. Esta política permitirá ofrecer en las instituciones del Sistema Nacional de Educación espacios de formación y práctica del pensamiento creativo, de valores éticos, humanos, cívicos y de equidad; que generen por propia iniciativa, de acuerdo con sus características particulares, estrategias de desarrollo educativo, programas y proyectos de gestión, capacitación, evaluación de desempeño y aprendizajes significativos.
18. También prevé la descentralización del sistema de concursos, nombramientos, permutas, ascensos, contratación, pago, estímulos, sanciones, capacitación y profesionalización de la docencia, sin menoscabar el cumplimiento de la obligatoriedad estatal de financiar la educación pública y de garantizar la estabilidad profesional.

19. El año lectivo de educación formal comprenderá doscientos días laborables y el Ministerio de Educación reglamentará los calendarios y la estructura curricular para la promoción del estudiantado, en dos períodos terminales de cinco meses cada uno. Estos iniciarán el primer día hábil de los meses de abril y septiembre, en las diversas regiones del país.
20. El proyecto garantiza el permanente mejoramiento profesional del personal docente en ejercicio y el reconocimiento de sus derechos económicos establecidas en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Reconoce también la necesidad de dotar de incentivos a la formación académica, actualización científica y pedagógica; trabajo en zonas rurales de difícil acceso, zonas fronterizas y la región insular de Galápagos; publicación de textos de apoyo a la docencia, experiencia y resultados positivos de la evaluación de desempeño del profesorado. Todo esto para disponer de los mejores elementos humanos y de ejercer un control cercano de ellos.
21. La reorganización del Ministerio de Educación es otra estrategia de singular importancia. Ella incentivará que esta institución se vuelva ágil, eficiente y aliente la toma de decisiones técnicas en instituciones educativas; asesore sus propuestas pedagógicas; favorezca la vinculación con la comunidad y se preocupe por la profesionalización, capacitación y la formación permanente de los docentes; el apoyo a la gestión institucional de los establecimientos, unidades educativas, y la evaluación del cumplimiento de las metas propuestas.
22. Como lo consagra la Constitución Política de la República, los medios de comunicación colectiva apoyarán los procesos educativos.
23. También colaborarán en ello, así como en la permanente mejora de la calidad y cobertura educativas, las comunidades locales, a través de las organizaciones comunitarias representativas, gobiernos locales y otros actores sociales.
24. Los gobiernos seccionales, en sus respectivas jurisdicciones, contemplarán obligatoriamente la reserva necesaria de áreas para servicios educativos públicos
25. El Fondo de Solidaridad suscribirá con el Ministerio de Educación y Cultura los convenios correspondientes para atender a las necesidades del estudiantado, así como del equipamiento de todo orden en los planteles educativos fiscales del área rural y urbano marginal, para que propicien ambientes de trabajo saludables, acogedores y abastecidos, a fin de facilitar los procesos educativos.
26. Los servicios de energía eléctrica, agua potable y de conectividad serán suministrados gratuitamente a las instituciones educativas fiscales.
27. Los aportes privados destinados a instituciones educativas fiscales y particulares sin fines de lucro o al Programa de Alimentación Escolar, serán deducibles del pago de las obligaciones tributarias en el correspondiente período fiscal hasta por un 25%, de conformidad con la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica General de Educación y las regulaciones que establezca el Servicio de Rentas Internas, en coordinación con el Ministerio de Educación.

28. Los recursos del Estado serán transferidos desde el Banco Central directamente al Ministerio de Educación y Cultura en forma sistemática y sostenida. El Ministerio de Educación y Cultura será el responsable de su distribución
29. A quienes ejerzan la titularidad en los Ministerios de Economía y Finanzas y de Educación y Cultura les corresponderá adoptar las medidas necesarias para asegurar la transferencia prioritaria, oportuna y suficiente de los fondos destinados en el Presupuesto General del Estado para el Sistema Nacional de Educación. En caso de no acatar esta disposición, tales autoridades serán sometidas a juicio político, y la persona que ejerciera una función pública e infringiera la presente ley será destituida de su cargo.
30. También serán sancionados con la destitución de sus cargos y se someterán a las disposiciones penales a que hubiere lugar quienes hubieren dispuesto arbitraria o dolosamente de los bienes o fondos de una institución educativa pública o privada, luego del correspondiente proceso probatorio.
31. El presente proyecto de ley ha armonizado su cuerpo legal con el Código de la Niñez y Adolescencia, así como con las convenciones con cuyo cumplimiento Ecuador está obligado.

Por lo expuesto, según las atribuciones contempladas en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento, nos permitimos presentar el Informe del Proyecto de Ley Orgánica General de Educación para su discusión en **Segundo Debate**, en el Pleno del H. Congreso Nacional, en la certeza de que se trata de una Ley necesaria y urgente para el país, y en la que se han recogido en la forma más amplia las opiniones y criterios de diversos sectores de la sociedad.

Se adjunta el texto del proyecto de Ley Orgánica General de Educación que ha sido reformado integralmente por esta Comisión.

H. Guadalupe Larriva
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(suscrito)

H. Pedro Valverde
**VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(no suscrito)

H. Xavier Cajilema
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(suscrito)

H. Alfonso Harb
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(no suscrito)

H. Kenneth Carrera
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(suscrito)

Viene de página número 7 del Informe del Proyecto de Ley Orgánica General de Educación

H. Aurelio Llori
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(suscrito)

H. Jorge Cevallos
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(no suscrito)

H. Antonio Posso
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**
(suscrito)

Jaime Andrade Garcés
SECRETARIO
(suscrito)