



Asamblea General

Distr. general
13 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh

Adición

Misión al Ecuador* **

Resumen

Por invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, visitó el Ecuador del 10 al 17 de septiembre de 2012 y, durante la visita, examinó la situación del derecho a la educación en el país.

En los últimos años se han adoptado importantes medidas para promover el derecho a la educación en el Ecuador mediante la aprobación de nuevas leyes y políticas para la enseñanza primaria y superior, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Las disposiciones detalladas que contiene la Constitución del Ecuador sobre el derecho a la educación, así como la prioridad elevada que el país asigna a la educación, han allanado el camino para avanzar en este sentido. De conformidad con sus obligaciones, el Gobierno instituyó la planificación de largo plazo y la aplicación de políticas públicas para el fomento de la educación, por medio del Plan Decenal de Educación 2006-2015, que tiene un enfoque basado en los derechos humanos. El histórico proceso de reforma se ha traducido en logros notables en el sistema de educación, que tiene por objeto impartir educación gratuita de buena calidad en todos los niveles. El aumento permanente del gasto público en el sector de la educación también ha contribuido a la mejora de la situación general de la educación.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Documento presentado con retraso.

No obstante, el Relator Especial también señala que persisten los problemas de largo plazo, como la infraestructura deficiente, la baja calidad de la educación y las disparidades en materia de educación entre las zonas rurales y urbanas. Las comunidades que viven en la pobreza, los pueblos indígenas y los afroecuatorianos siguen recibiendo servicios insuficientes y no gozan de oportunidades de educación plenas. La atención permanente a los problemas de larga data en relación con la impartición de una educación de buena calidad y la igualdad de oportunidades para acceder plenamente a la educación, respaldada por mayores recursos, es fundamental para consolidar los progresos alcanzados recientemente.

Anexo

[Español e inglés únicamente]

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, sobre su visita al Ecuador (10 a 17 de septiembre de 2012)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–7	5
II. Marco jurídico.....	8–26	6
A. Marco jurídico internacional.....	8–10	6
B. Marco jurídico nacional.....	11–22	6
C. Marco nacional de políticas.....	23–26	8
III. El sistema educativo.....	27–48	9
A. Enseñanza primaria y secundaria.....	27–32	9
B. Educación preescolar.....	33–36	11
C. Enseñanza técnica y profesional.....	37–39	11
D. Educación superior.....	40–48	12
IV. Logros y principales dificultades.....	49–76	14
A. Promoción de la igualdad de oportunidades en la educación.....	49–54	14
B. Empoderamiento mediante la educación y la erradicación de la pobreza.....	55–57	15
C. Respuesta a los imperativos de calidad.....	58–66	16
D. Financiación de la educación.....	67–70	18
E. Garantía de participación en la educación.....	71–73	18
F. Violencia y educación.....	74–76	19
V. Conclusiones y recomendaciones.....	77–99	20
A. Eliminación de las disparidades en materia de educación, prestando especial atención a los grupos marginados y los niños de hogares pobres.....	83–84	21
B. Intensificación de las medidas normativas para mejorar la calidad de la educación.....	85–88	21
C. Asignación del máximo de los recursos disponibles a la educación y la utilización óptima de estos.....	89	22
D. Mayor apoyo a la educación preescolar.....	90	22
E. Ampliación permanente de los servicios de educación primaria y secundaria.....	91–92	22
F. Mayor apoyo a la educación técnica y superior.....	93–94	23

G. Garantía de la continuidad y la participación en la planificación y aplicación de políticas	95-96	23
H. Promoción de un entorno escolar pacífico y libre de violencia	97	23
I. Mayor sensibilización sobre el derecho constitucional a la educación.....	98	24
J. Participación en otras iniciativas de las Naciones Unidas	99	24

I. Introducción

1. En este informe, el Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, presenta las principales conclusiones de su visita al Ecuador, realizada del 10 al 17 de septiembre de 2012 con el objeto de examinar en profundidad la situación del derecho a la educación en el país.
2. En el curso de su visita, el Relator Especial se reunió con el Presidente Rafael Correa y con múltiples autoridades, incluidos el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; la Ministra de Educación; la Ministra de Inclusión Económica y Social; la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano; y el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. El Relator Especial también se reunió con representantes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el municipio de Quito y la Defensoría del Pueblo (la institución nacional de derechos humanos del Ecuador).
3. Además, el Relator Especial celebró reuniones con distintos representantes de la comunidad internacional y la sociedad civil, en particular representantes del sistema de las Naciones Unidas, sindicatos de maestros, consejos estudiantiles y numerosas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Ecuador. Por último, visitó varias instituciones educativas y se reunió con sus directores, docentes, estudiantes y padres en Quito, Guayaquil y Cayambe.
4. El Relator Especial expresa su agradecimiento al Gobierno del Ecuador por su invitación y por la cooperación plena que le prestó durante todo el curso de su visita. En particular, desea expresar su profunda gratitud al Presidente Rafael Correa por darle la oportunidad de mantener un diálogo. También da las gracias a los representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al equipo de las Naciones Unidas en el Ecuador. Por último, muestra su agradecimiento a todas las personas que dedicaron tiempo a reunirse con él y compartir sus experiencias en el ámbito de la educación.
5. En el último decenio, en particular después de la aprobación de la nueva Constitución en 2008 y la reforma de la legislación del sector de la educación, el sistema de educación del Ecuador ha hecho importantes avances. El hecho de que el Estado haya reconocido su obligación de garantizar el acceso a una educación de buena calidad en todos los niveles parece ya haberse traducido en logros notables. Por ejemplo, el presupuesto público de educación se ha incrementado y el acceso a la enseñanza tanto primaria como secundaria también ha aumentado. La aprobación de nuevas normas y medidas de seguimiento de la calidad de la educación en las escuelas públicas y privadas también es importante para detectar los problemas y prevenir las prácticas abusivas.
6. No obstante, sigue habiendo problemas, como la infraestructura deficiente, la baja calidad de la educación en general, la falta de recursos humanos cualificados en esta esfera y las disparidades de acceso a la educación. En particular, las comunidades que viven en la pobreza, los pueblos indígenas y los afroecuatorianos siguen recibiendo servicios insuficientes y no gozan de igualdad de oportunidades para acceder plenamente a la educación. Es necesario seguir procurando lograr la igualdad de oportunidades y el pleno acceso a la educación.
7. Como se indica en la Constitución, si bien la educación es un deber del Estado, también es una responsabilidad social que los agentes no estatales deben asumir. La promoción del derecho a la educación y la aplicación de reformas educativas exigen la participación permanente y significativa de todos los sectores de la sociedad civil, en particular los docentes, los estudiantes, los padres y las comunidades.

II. Marco jurídico

A. Marco jurídico internacional

8. El Ecuador es un Estado parte en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos¹, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño (ambos contienen disposiciones generales sobre el derecho a la educación). Estos imponen al Estado la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para proteger, promover y hacer efectivo el derecho a la educación de todas las personas que se encuentran en su territorio, sin discriminación. A nivel regional, el Ecuador es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ha ratificado otros instrumentos, entre ellos el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que también contiene disposiciones detalladas relativas al derecho a la educación.

9. En 2010 el Ecuador fue el primer país en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el derecho de las personas y los grupos de personas a presentar comunicaciones en caso de que se vulnera alguno de los derechos enunciados en el Pacto. Este rápido reconocimiento del mecanismo internacional de denuncia y la ratificación anterior de múltiples instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos son importantes en lo que se refiere al compromiso permanente del Ecuador con el fortalecimiento de la protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la educación.

10. De conformidad con el artículo 11, párrafo 3, de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa aplicación en los tribunales nacionales y ante cualquier autoridad civil, administrativa o judicial, aun a falta de legislación interna.

B. Marco jurídico nacional

11. La Constitución del Ecuador, aprobada mediante un *referendum* nacional celebrado en 2008, garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho a la educación para sus habitantes como un deber primordial del Estado². Esta trajo consigo un nuevo modelo de Estado y de desarrollo, en el cual el sujeto fundamental lo constituye la población (A/HRC/WG.6/13/ECU/1, párr. 4).

12. La Constitución establece un marco jurídico detallado sobre el derecho a la educación. Las disposiciones concretas al respecto figuran en el capítulo II sobre "Derechos del buen vivir".

¹ El Ecuador ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El Ecuador también es Estado parte en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

² Art. 3, párr. 1.

13. El artículo 26 dispone que la educación es un derecho de todas las personas y un deber fundamental del Estado. Subraya que la educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el "buen vivir". Afirma también que las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

14. El artículo 27 dispone que la educación "se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez". También subraya que la educación es indispensable para el ejercicio de otros derechos y para la consolidación del desarrollo nacional.

15. El artículo 28 subraya que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales o corporativos. Dispone la obligatoriedad en el nivel inicial, y en la enseñanza primaria y secundaria o su equivalente. Destaca que el Estado promoverá el diálogo intercultural e indica que el aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. También afirma que "la educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive".

16. El artículo 29 garantiza la libertad de cátedra en la educación superior y el derecho de las personas a aprender en su propia lengua y ámbito cultural. Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

17. A ese respecto, es importante señalar la labor del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos relativa a la promoción de la formación de jueces y abogados y la concienciación acerca del derecho constitucional a la educación³. El Ministerio también desempeña una función importante en cuanto al diálogo con los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas.

18. El Relator Especial observa que el concepto de *sumak kawsay*, el buen vivir, se consagra en la Constitución con miras a restituir la noción del bien común. Así pues, la Constitución y el marco de desarrollo nacional se caracterizan por el concepto innovador del derecho al "buen vivir" y el objetivo del Estado de promoverlo. Este concepto tiene sus raíces en la tradición indígena local y se refiere a la promoción de una vida armoniosa entre las comunidades y entre los seres humanos y la naturaleza. Incluye el respeto de los derechos de la naturaleza, así como la promoción de la diversidad creativa. A este respecto, la promoción del derecho a la educación se considera uno de los requisitos más importantes para el logro del "buen vivir", y se destaca su pertinencia para la promoción de un diálogo intercultural. El Relator Especial considera que la introducción de este concepto innovador ofrece una perspectiva para consolidar un enfoque más holístico e incluyente de la educación y sus objetivos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

19. El marco jurídico para la educación preescolar, primaria y secundaria se establece en la Ley orgánica de educación intercultural de 2011⁴ y el reglamento general a dicha Ley⁵. La Ley orgánica de educación superior de 2010⁶ rige la enseñanza terciaria (universitaria). El sistema de educación ecuatoriano comprende la "educación inicial", que abarca a los

³ La Constitución del Ecuador también consagra el estado de derecho. En el *referendum* de 7 de mayo de 2011, los ecuatorianos votaron a favor de un sistema de justicia independiente para todos.

⁴ Ley orgánica de educación intercultural, *Registro Oficial* N° 417, 31 de marzo de 2011.

⁵ Reglamento general a la Ley orgánica de educación intercultural, *Registro Oficial* del Ecuador N° 754, 26 de julio de 2012.

⁶ Ley orgánica de educación superior, *Registro Oficial* del Ecuador N° 298, 12 de octubre de 2010.

niños de 0 a 5 años, la "educación básica" que ofrece otros diez años de enseñanza primaria y el primer nivel de enseñanza secundaria, tres años más de enseñanza secundaria o bachillerato (que puede ser técnico) y la enseñanza superior (universitaria). Como se indicó, la educación es obligatoria hasta la enseñanza secundaria y gratuita hasta el primer título universitario (A/HRC/21/4).

20. La Ley orgánica de educación intercultural contiene disposiciones pormenorizadas sobre los objetivos y el funcionamiento de todos los niveles de educación en el Ecuador (con excepción del nivel superior) y los derechos y responsabilidades de los docentes, los estudiantes, los padres y la comunidad a fin de alcanzar los objetivos enunciados en la Constitución. Establece la Autoridad Educativa Nacional (que depende del Ministerio de Educación) como el organismo encargado de la formulación de políticas y el establecimiento de normas para el sector, además de administrar las políticas nacionales de educación en los niveles local y nacional. La Ley también establece un Instituto Nacional de Evaluación Educativa, al que se ha encomendado la tarea de evaluar todo el sistema de educación. La Ley destaca la importancia del enfoque intercultural de todo el sistema de educación. También provee el marco para el sistema de educación bilingüe e intercultural, que incluye la participación directa de representantes de grupos indígenas en el consejo que se encarga de la formulación, gestión y evaluación de la educación bilingüe. Por último, la Ley dispone la reglamentación de la profesión docente, lo que incluye la definición de los requisitos profesionales y los procedimientos de evaluación y promoción.

21. La adopción de una perspectiva intercultural para todo el sistema de educación por medio de la Ley orgánica de educación intercultural se considera un adelanto en lo referente a la promoción de la integración de los grupos indígenas y sus conocimientos en el sistema de educación. La importancia que se asigna en la Ley a los derechos de los interesados, incluidos los estudiantes, los padres y las comunidades, a participar activamente en el sistema de educación también se considera necesaria para promover un enfoque de la educación basado en los derechos humanos⁷.

22. La Ley orgánica de educación superior y su reglamento suministran el marco jurídico para el sistema y las instituciones de educación superior, y establecen los derechos y responsabilidades de estudiantes, docentes y administradores. Esta Ley pone de relieve la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las instituciones de enseñanza superior, al tiempo que destaca que estas instituciones deben orientarse, entre otras cosas, por los principios de responsabilidad social, igualdad y rendición de cuentas. También establece normas de calidad y procedimientos de acreditación. Mientras que las universidades públicas son gratuitas por lo menos hasta la obtención del primer título, las universidades privadas tienen facultad para exigir el pago de tasas, pero deben funcionar como entidades sin fines de lucro⁸.

C. Marco nacional de políticas

23. El Plan Decenal de Educación 2006-2015 es el documento de estrategia de políticas más importante para el sector de la educación. Los ocho objetivos del Plan son: a) la universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; b) la universalización de la educación primaria general de 1º a 10º grado; c) el incremento de la matriculación en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; d) la erradicación del analfabetismo; e) la mejora de la infraestructura y el equipamiento de

⁷ Defensoría para los Derechos Humanos, *Report to the Special Rapporteur on the right to education*, (Quito, 2012). Véase también Grupo FARO, *Educiudadanía, Acompañamiento del Plan Decenal de Educación*, (Quito, 2011), pág. 41.

⁸ Ley orgánica de educación superior, art. 89.

las instituciones educativas; f) la promoción de la calidad y la equidad de la educación y el establecimiento de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; g) revalorización de la profesión docente y mejora del desarrollo profesional y las condiciones de trabajo de los profesores; y h) aumento anual en un 0,5% del producto interno bruto (PIB) de la asignación presupuestaria destinada a la educación pública, hasta alcanzar el 6% del PIB en 2012.

24. Pese a que el Plan es anterior a los instrumentos jurídicos adoptados recientemente en el ámbito de la educación, la importancia que se asigna en este a la mejora de la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades educativas se ajusta en términos generales a las normas adoptadas más recientemente sobre el derecho a la educación. El establecimiento de metas y prioridades claras parece haber creado un instrumento muy importante para evaluar los logros en la aplicación de las políticas educacionales.

25. Las políticas generales de educación también se guían por el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en el que se detallan las estrategias nacionales generales de desarrollo. El Plan Nacional contiene un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la planificación y subraya la necesidad de prestar atención a la desigualdad y la discriminación en todos los procesos de planificación (A/HRC/11/9/Add.1). La transformación del sistema de enseñanza superior, habida cuenta de la necesidad estratégica general de garantizar mejores inversiones públicas en este sector para compensar los años anteriores de inversiones insuficientes, es uno de sus 12 objetivos⁹. Entre otras cosas, el Plan Nacional destaca la necesidad de crear mejores oportunidades para que los obstáculos económicos no impidan el avance de los estudiantes a los niveles superiores de la educación, y de mejorar la calidad general de la enseñanza superior.

26. El Relator Especial celebra la referencia permanente a los principios básicos de derechos humanos, y la especial atención que se dedica a garantizar una buena coordinación de la planificación de políticas. En el pasado, las políticas e iniciativas adoptadas en el Ecuador se caracterizaron por la continuidad limitada y la fragmentación, debido en su mayor parte a la historia reciente de inestabilidad política del país. Este legado se ha invertido: el Plan Nacional y, lo que es más importante, el Plan Decenal de Educación 2006-2015, siguen siendo los instrumentos rectores para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas educacionales del Estado. Además, los instrumentos jurídicos y normativos reformados ofrecen un buen marco nacional para la promoción y protección del derecho a la educación.

III. El sistema educativo

A. Enseñanza primaria y secundaria

27. De conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, la universalización del acceso a los niveles de enseñanza primaria (educación general básica) y secundaria se establece como una obligación del Estado tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de educación intercultural. Esta también es una de las prioridades del marco de políticas de desarrollo nacional. La enseñanza se imparte de los 5 a los 14 años, y abarca la enseñanza general básica y el plan de estudios de la enseñanza secundaria básica. La enseñanza secundaria superior (escuela secundaria o bachillerato) consiste en un programa de tres años para las personas de 15 a 17 años. La escuela secundaria ofrece dos principales opciones, a saber, la científica (bachillerato) que sigue el plan de estudios común

⁹ SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013): "Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural"*, 2010.

únicamente, y la técnica, que ofrece además formación técnica y profesional. El Ecuador logró casi la escolarización universal en la educación primaria. El Gobierno informa de que la tasa neta de matriculación de estudiantes al nivel de la educación general básica aumentó del 91,2% en 2006 al 95,4% en 2011, incluyendo un aumento de la tasa neta de matriculación de los afroecuatorianos del 44,1% al 53,9%, y un incremento del 24,4% al 50,8% para los pueblos indígenas¹⁰; la asistencia total al nivel del bachillerato se elevó de 47,9% a 63,9% durante el mismo período¹¹. Se estima que la inversión permanente con miras a la eliminación de todos los costos financieros de la educación ha contribuido a este aumento. Según la información suministrada por el Ministerio de Educación, de 2007 a 2010 se distribuyeron 31 millones de libros de texto de enseñanza primaria en forma gratuita. En su visita a escuelas indígenas y otro tipo de escuelas, el Relator Especial vio los libros de texto obligatorios, que reflejan los valores de derechos humanos y ciudadanía democrática, así como de solidaridad y educación intercultural en torno al concepto fundamental de *sumak kawsay*.

28. No obstante, persisten las preocupaciones respecto del fenómeno de los estudiantes que repiten grados, lo que los hace vulnerables a la deserción escolar o al rezago persistente respecto de sus compañeros. En 2009 aproximadamente el 9% de los estudiantes matriculados en la enseñanza primaria repitió grados¹².

29. La política 3 del Plan Decenal de Educación 2006-2015 es el incremento de la población estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente. A este respecto, el Gobierno informó de que la tasa de matriculación en la enseñanza secundaria aumentó del 47,9% en 2006 al 62,1% en 2011. El Gobierno también estimó que la meta de una tasa de matriculación del 75% establecida en el Plan Decenal de Educación puede alcanzarse en 2015 si se mantiene el ritmo actual de progreso¹³. Pese a estos avances, se plantean otras preocupaciones en relación con las tasas elevadas de deserción escolar en este nivel de educación, a saber, en 2009-2010, el 5% de los estudiantes matriculados en la enseñanza secundaria abandonó sus estudios. En el sistema de enseñanza bilingüe, las tasas de deserción llegaron al 12% de los matriculados¹⁴.

30. Según se informó, en 2011 se alcanzó la paridad entre los géneros en lo que atañe a los niveles de educación tanto primaria como secundaria.

31. La eliminación de los obstáculos económicos a la educación desempeñó un papel importante en el aumento de la matriculación en los niveles de enseñanza primaria y secundaria. Por ejemplo, el aumento de la matriculación en la enseñanza secundaria creó oportunidades para que los estudiantes de los estratos sociales más bajos recibieran educación. En cambio, sigue habiendo una preocupación general por la calidad de la educación.

32. Los problemas de calidad también parecen estar estrechamente vinculados con la persistencia de la desigualdad general de oportunidades en el ámbito de la educación. Las personas que pertenecen a grupos marginados, en particular las que viven en zonas rurales y remotas, parecen recibir en forma desproporcionada una educación de peor calidad tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, 2003-2012.

¹¹ Ministerio de Educación del Ecuador, *Informe de Avance. Cumplimiento de las políticas del Plan Decenal de Educación 2011-2012*, pág. 13.

¹² Grupo FARO (véase la nota 7 *supra*), pág. 14.

¹³ Ministerio de Educación del Ecuador (véase la nota 10 *supra*), págs. 21 y 22.

¹⁴ Grupo FARO (véase la nota 7 *supra*), pág. 14.

B. Educación preescolar

33. La promoción de la educación preescolar está claramente reconocida como una obligación del Estado en las leyes y políticas del Ecuador. En el artículo 28 de la Constitución se establece la obligatoriedad del "nivel inicial" de educación. La política 1 del Plan Decenal de Educación 2006-2015 es la universalización de la educación preescolar. En el artículo 40 de la Ley orgánica de educación intercultural se define el nivel de "educación inicial" como el proceso de desarrollo integral que considera los aspectos psicológico y social de los niños y niñas desde los 3 hasta los 5 años de edad. El Estado y la familia comparten la responsabilidad de garantizar la educación preescolar, de forma que la educación de los niños de los 3 a los 5 años es obligación del Estado y por debajo de esa edad lo es principalmente de la familia. En la Ley orgánica de educación intercultural se dispone la necesidad de coordinar la educación preescolar con la primaria.

34. Actualmente el Ministerio de Educación y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, por conducto del Instituto de la Niñez y la Familia, administran la educación preescolar pública. Este sector está pasando por un proceso de transición por el cual el Ministerio de Educación (por conducto de la Autoridad Educativa Nacional) se convertirá en el principal encargado de los establecimientos que se ocupan de los niños de 0 a 3 años (anteriormente todo el sector dependía del Ministerio de Inclusión Económica y Social).

35. Pese a observar un aumento del número total de niños que reciben educación preescolar y del número de docentes que trabajan en este sector, se estimaba que en 2012 solo el 27% de los niños de 3 y 4 años recibían educación preescolar¹⁵. En otra evaluación se señaló que era improbable que se cumpliera el objetivo de la universalización de este nivel de educación antes de 2015¹⁶. La evaluación demostró que en 2010 solo aproximadamente el 50% de los niños menores de 5 años participaban en algún programa de educación preescolar y destacó también las dificultades de medir los progresos debido a la falta de información fidedigna, en particular sobre jardines de infantes y guarderías de carácter privado. También se señaló que era necesario seguir promoviendo la coherencia entre los múltiples proveedores de servicios de guardería públicos y privados, ya que muchos de ellos se habían integrado muy recientemente en el sistema de educación.

36. Pese a los progresos observados, el Relator Especial considera que se requiere un mayor grado de atención e inversiones para mejorar tanto el alcance como la calidad del sistema de educación preescolar. El papel del Estado para garantizar una educación de calidad en la primera infancia no debería subestimarse, habida cuenta de su importancia para el desarrollo del niño.

C. Enseñanza técnica y profesional

37. El sistema de enseñanza técnica y profesional en el Ecuador comprende las escuelas técnicas de nivel secundario (integradas en el programa de estudios de la enseñanza secundaria) y las escuelas técnicas de nivel superior. Las inversiones limitadas registradas en el pasado en este sector estratégico parecen haber menoscabado su desarrollo y capacidad.

38. A fin de garantizar la adhesión a las normas de calidad mínimas de la enseñanza técnica, el Gobierno ha puesto en marcha un proceso de evaluación y acreditación de 407 institutos técnicos y ha suspendido 125 instituciones por considerar que no estaban

¹⁵ Ministerio de Educación (véase la nota 10 *supra*), págs. 9 y 10.

¹⁶ *Educiudadanía, Acompañamiento del Plan Decenal de Educación* (2010), págs. 6 y 7.

en condiciones de funcionar. Actualmente, 282 instituciones tienen acreditación para funcionar en el país¹⁷.

39. En su informe presentado a la Asamblea General en 2012 (A/67/310), el Relator Especial destacó que se había llegado a un consenso sobre la importancia de la enseñanza técnica y profesional y su pertinencia para la realización del derecho a la educación de calidad, la promoción de la justicia social y el desarrollo sostenible. A este respecto, el Relator Especial vuelve a subrayar la necesidad de realizar más inversiones en este tipo de enseñanza. Una mayor inversión en la educación técnica y profesional podría ser fundamental para promover el desarrollo de la capacidad necesario en el mundo actual.

D. Educación superior

40. La Ley orgánica de educación superior y su reglamento suministran el marco para el Sistema Nacional de Educación Superior. La Constitución reconoce la libertad de cátedra. Como se señala más adelante, la búsqueda, elaboración y transmisión de conocimientos por medio de las investigaciones y la enseñanza se está convirtiendo en una prioridad, junto con el reconocimiento de la importancia de la autonomía de las instituciones de enseñanza superior y sus responsabilidades.

41. Como se ha indicado, tanto la nueva legislación como la estrategia general de desarrollo (el Plan Nacional para el Buen Vivir) destacan la responsabilidad del Estado en la promoción de la educación superior en el Ecuador. Las reformas legislativas recientes son un paso positivo para el reconocimiento del derecho a la educación superior y contribuyen a proteger la educación como un bien público y a establecer un sistema para garantizar la adhesión a las normas de calidad adecuadas en todas las instituciones de enseñanza superior. El proyecto Prometeo reúne a científicos e investigadores en proyectos de investigación en esferas estratégicas de instituciones y universidades públicas del Ecuador.

42. El Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, creado en 2011, desempeña un papel fundamental en la promoción de la educación superior y la adquisición de conocimientos, cualificaciones y competencias tan necesarios en las sociedades del conocimiento actuales. Alienta la búsqueda de conocimientos como un bien universal, el fomento del talento y el espíritu creativo, así como las dimensiones humanas del desarrollo. La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación supervisa el Sistema Nacional de Educación Superior y se encarga de la formulación general y la aplicación de las políticas de educación superior. Dicho Ministerio promueve la integración de la labor de diversas entidades en el ámbito de la educación (principalmente el Ministerio de Educación y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación) en el marco de la estrategia nacional general de desarrollo. Pese al compromiso de ampliar el acceso a la educación superior¹⁸, subsisten importantes dificultades. En el Plan Nacional para el Buen Vivir se reconoció que el Ecuador tenía uno de los indicadores de acceso a la educación superior más bajo de los países de América Latina. También se subrayó que los cambios demográficos y el crecimiento de la educación secundaria aumentarían aún más la demanda de educación superior¹⁹. El Gobierno informó de que

¹⁷ Consejo Sectorial de Conocimiento y Talento Humano, *Informe de Rendición de Cuentas* (2011), pág. 24.

¹⁸ Según la información suministrada por el Gobierno, el 15% de los jóvenes que han pasado el examen nacional de educación superior pertenecen a familias que reciben el "bono de desarrollo humano". Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, *Hacia el País del Conocimiento, Avances y Retos 2012*, pág. 47.

¹⁹ Plan Nacional para el Buen Vivir, pág. 63.

en 2011 la tasa neta de matriculación en la enseñanza superior fue del 33,6% para las mujeres y del 28,3% para los hombres (A/HRC/WG.6/13/ECU/1). De 2006 a 2011, el acceso a la educación superior de la población afroecuatoriana creció del 9,5% al 17,8%, y en el caso de los pueblos indígenas, del 6,5% al 14% (A/HRC/WG.6/13/ECU/1, párr. 47). Al desglosarse, las tasas de matriculación de la población de bajos ingresos y perteneciente a las comunidades indígenas y afroecuatorianas refleja las desventajas a que hacen frente estos grupos pese a los esfuerzos por superar las desigualdades en materia de educación.

43. La mayoría de los estudiantes que cursan el nivel de educación superior están matriculados en instituciones privadas. En tal sentido, el Gobierno está decidido a ampliar el sistema de educación superior público a fin de cumplir sus obligaciones en relación con la ampliación del sector y la promoción del acceso a la educación superior en forma gratuita.

44. El Gobierno informó de que se estaban construyendo cuatro nuevas universidades públicas. El proyecto más avanzado era el de la Universidad de las Artes, cuya puesta en funcionamiento estaba prevista en septiembre de 2013. Otros proyectos en curso eran el de la Universidad Nacional de Educación (especialmente para la formación de docentes), la Universidad Regional Amazónica (que se ocuparía de cuestiones ambientales, energía renovable, geología y biología) y la Ciudad del Conocimiento Yachay – Universidad de Investigación en Tecnología Experimental (especializada en petroquímica, energía renovable, cambio climático, nanociencia, comunicaciones e información). Las principales esferas de investigación de las nuevas instituciones se consideran de importancia fundamental para la estrategia de desarrollo nacional. El Gobierno ha puesto en marcha un profundo proceso de reforma de la educación superior por el que establece normas académicas y de investigación de alto nivel. Se está estableciendo cooperación internacional en la esfera de la educación superior y el Ecuador ya colabora con varios países en este ámbito. El Gobierno ha instituido un gran número de becas para cursar estudios en el exterior en universidades reconocidas.

45. Con arreglo a la Ley orgánica de educación intercultural, el Ecuador estableció el Bachillerato General Unificado o plan de estudios de la educación secundaria, a cuyo término los alumnos deberán rendir un nuevo examen nacional único de ingreso a la educación superior. Este examen tiene por objeto evaluar las competencias y el pensamiento crítico similares a los alcanzados al finalizar la educación secundaria²⁰. En septiembre de 2014, las universidades recibirán el primer grupo de estudiantes seleccionados por medio del nuevo sistema de ingreso. La adopción de un sistema unificado tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades, un enfoque basado en el mérito y una mayor transparencia en el acceso a la educación superior. El Relator Especial encomia el acceso gratuito a la educación superior basado en el mérito, reconoce la importancia de garantizar un proceso de selección justo y transparente de ingreso a los niveles de educación superior, y subraya la necesidad de mantener en permanente examen el proceso de selección con miras a promover la igualdad de oportunidades en la educación.

46. Tanto la legislación como las políticas de educación superior proveen un marco detallado para promover y vigilar la calidad de la educación superior. A este respecto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica de educación superior, se estableció un Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior al que se encomendó, entre otras cosas, la tarea de promover la evaluación y acreditación externas²¹ de las instituciones académicas a fin de garantizar las normas de calidad (las instituciones también deben realizar sus propias evaluaciones de calidad). En

²⁰ Acuerdo ministerial N° 242-11, de 5 de julio de 2011 (normativa para la implementación del nuevo plan de estudios del bachillerato) y Acuerdo ministerial N° 307-11, de 23 de agosto de 2011.

²¹ Ley orgánica de educación superior, art. 174.

abril de 2012, tras la investigación y evaluación de conformidad con la Ley orgánica de educación superior, se suspendió en forma permanente la acreditación de 14 universidades cuyas actividades, según pudo comprobarse, perseguían fines de lucro, en contravención de las disposiciones constitucionales, y no observaban las normas de calidad mínimas. Esta medida es encomiable, pues impide que la educación se considere un negocio y mantiene su condición de bien público. El Gobierno también informó de que se había reubicado con éxito en diferentes instituciones a unos 40.000 estudiantes que asistían a las universidades suspendidas. Se notificó a otras instituciones que debían adoptar las medidas necesarias para mejorar la calidad de sus programas.

47. El Relator Especial ha subrayado reiteradamente la necesidad de promover normas de calidad elevada y vigilar las instituciones de enseñanza pública y privada, y penalizar las prácticas abusivas. En este sentido, aplaude las iniciativas adoptadas para garantizar normas de calidad más elevada en el sistema de educación del Ecuador.

48. La falta de capacidad humana y técnica es un obstáculo para seguir desarrollando la educación superior en el Ecuador. El Gobierno tiene previsto aumentar los gastos de investigación en una proporción de por lo menos el 1,5% del PIB en 2013 e informó de que el gasto en investigación y desarrollo se incrementó del 0,2% del PIB en 2006 al 0,48% del PIB a fines de 2010. El Relator Especial celebra las iniciativas de seguir invirtiendo en investigación y educación superior, al tiempo que destaca la importancia del apoyo permanente, habida cuenta de las limitaciones que experimentó anteriormente el sistema universitario del Ecuador.

IV. Logros y principales dificultades

A. Promoción de la igualdad de oportunidades en la educación

49. El Gobierno ha reconocido el papel central que desempeña la educación en la promoción de la igualdad y la justicia social, y ha adoptado varias iniciativas para ayudar a grupos marginados. El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, 2009-2012, incluye la promoción del derecho a la educación como una de sus principales esferas de preocupación.

50. El Gobierno informó de algunas mejoras. En los últimos cinco años, el acceso a la educación universitaria de la población afroecuatoriana aumentó del 9,5% al 17,8% y, en el caso de los pueblos indígenas, del 6,5% al 14% (A/HRC/WG.6/13/ECU/1, párr. 47).

51. Como se ha indicado, la importancia asignada en el nuevo marco jurídico a un enfoque intercultural en el sistema general de educación ha allanado el camino considerablemente para garantizar la inclusión de un enfoque de las políticas de educación que tenga en cuenta en mayor grado las características culturales. No obstante, pese a las nuevas inversiones de las que informó el Gobierno para promover normas de calidad y la formación de los docentes, el sistema de educación bilingüe aún necesita aumentar su capacidad financiera y técnica para garantizar una educación de buena calidad y adaptada culturalmente a los diversos grupos indígenas del país.

52. Las desventajas históricas en el acceso a todos los niveles de educación siguen planteando un serio problema para los afroecuatorianos, los montubios y los grupos indígenas. En 2010 se estimaba que la escolaridad de los pueblos indígenas era de solo 5,55 años (el promedio de escolaridad más bajo de todos los grupos étnicos). Los montubios y los afroecuatorianos registraron cifras ligeramente superiores (7,19 y 8,45 años de escolaridad, respectivamente), pero también estaban en una situación de desventaja respecto del promedio de escolaridad de la población blanca (11 años, el promedio más

alto) o el promedio nacional (9,39 años)²². Además, pese a los renovados compromisos de eliminar el analfabetismo, en 2012 el 30,2% de los pueblos indígenas y el 16,7% de los montubios seguían siendo analfabetos, en tanto que el promedio nacional de analfabetismo era del 7,9%²³. Estas marcadas diferencias parecen reflejar los efectos acumulados de sucesivas décadas de educación inadecuada, en particular entre los grupos que viven en determinadas regiones remotas, y atención insuficiente a las necesidades culturales de estos grupos.

53. Diversos instrumentos jurídicos, entre ellos la Constitución, formulan un llamamiento a promover un sistema de educación incluyente, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, que garantice las oportunidades de los niños con discapacidad de integrarse en el sistema educativo general. La Vicepresidencia de la República del Ecuador ha puesto en marcha diversas iniciativas y proyectos en cooperación con el Ministerio de Educación, incluida la elaboración de manuales y guías para personas con discapacidad. El Ministerio de Educación informó de que de 2007 a 2012 se registró un aumento de casi el 50% en el número de niños con discapacidad matriculados en las escuelas²⁴. Sin embargo, no todos los niños con discapacidad están en condiciones de asistir a escuelas o jardines de infantes debido a la falta de capacidad técnica y humana para promover su integración en el sistema de educación.

54. De conformidad con los compromisos jurídicos y normativos del Ecuador para promover el acceso universal y la igualdad de oportunidades en materia de educación, deben superarse los obstáculos que afectan de manera desproporcionada a la educación de las personas que viven en la pobreza, los afroecuatorianos, los montubios, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. Las desventajas que plantea la privación económica con frecuencia parecen estar estrechamente vinculadas con todas las modalidades discriminatorias, que afectan a los grupos más marginados de la sociedad.

B. Empoderamiento mediante la educación y la erradicación de la pobreza

55. En los últimos años, el Ecuador ha realizado esfuerzos nunca antes registrados en la lucha contra la pobreza, a través de políticas sociales integrales contempladas en la Agenda Sectorial de Desarrollo Social. De 2006 a 2011 la pobreza a nivel nacional disminuyó del 37,6% al 28,6%, la rural del 60,6% al 50,9% y la urbana del 25,9% al 17,4%. En cuanto a la pobreza extrema, se ha logrado una disminución del 15,7% en 2008 al 13,1% en 2010 (A/HRC/WG.6/13/ECU/1, párrs. 17 y 21). Para resolver el persistente problema de la eliminación de la pobreza se requiere un mayor empoderamiento de las víctimas de la pobreza mediante la educación.

56. La prevalencia de la pobreza parece guardar una relación directa con menos años de escolaridad²⁵. En el Plan Decenal de Educación se reconoció la necesidad de eliminar los obstáculos económicos a la promoción de la educación básica universal. El Gobierno está acelerando las medidas para convertir las escuelas provisionales en escuelas corrientes de buena calidad para que los niños que asisten a ellas tengan mejores oportunidades educativas. A fin de eliminar las posibles barreras económicas, por ejemplo, el Gobierno prohibió toda solicitud de contribuciones financieras de los estudiantes para matricularse en

²² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), censo de 2010.

²³ Ministerio de Educación del Ecuador, Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa, documento sobre las tasas de analfabetismo, puede consultarse en www.educacion.gob.ec.

²⁴ Ministerio de Educación (véase la nota 10 *supra*), pág. 38.

²⁵ En 2010 solo el 27,5% de la población ecuatoriana que vivía en la pobreza cursó estudios secundarios y solo el 10,1% progresaría hasta acceder a la educación superior.

las escuelas públicas. El Gobierno también ha aportado fondos destinados a la distribución gratuita de libros y materiales para estudiantes de familias pobres. A pesar de estas importantes medidas, a nivel local la falta de información y las prácticas abusivas utilizadas por algunas escuelas podrían exponer a determinadas familias a costos que limiten la escolaridad de sus hijos.

57. Además, las inversiones para la ampliación y consolidación del bono de desarrollo humano (un programa de transferencias en efectivo para familias que viven en la pobreza que se viene ejecutando desde hace más de un decenio) parecen haber contribuido a un aumento de la escolaridad de las personas que viven en la pobreza²⁶. Otras estrategias para promover el desarrollo local y mitigar la carga financiera de la educación de las personas que viven en la pobreza incluyen una iniciativa de producción, adquisición y distribución local de uniformes escolares (Hilando el Desarrollo) y el Programa de Alimentación Escolar. Ambas estrategias se han adaptado gradualmente para lograr la distribución oportuna de prendas de vestir y alimentos de calidad. El Relator Especial reconoce la importancia de todas estas medidas, en vista de las privaciones sufridas en particular por los niños pobres que viven en entornos rurales.

C. Respuesta a los imperativos de calidad

58. La Constitución dispone la existencia de una institución pública que evalúe la calidad de la educación (art. 346). En la política educativa 6 del Plan Decenal de Educación también se expresa preocupación por la promoción de la calidad de la educación y el establecimiento de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo. Además, en el Plan se incluyen políticas sobre la calidad en relación con la mejora de la infraestructura de las instituciones educativas, la cualificación de la profesión docente y sus condiciones de trabajo, que guardan una relación directa con la promoción de la calidad de la educación.

59. Una iniciativa importante adoptada con el objeto de impartir educación de mejor calidad a grupos marginados es el establecimiento de las Unidades Educativas del Milenio. Se trata de escuelas que imparten enseñanza primaria y secundaria y que se han construido estratégicamente en zonas económicamente marginadas con el objeto de brindar educación de gran calidad a sus alumnos y prestar apoyo a otras instituciones educativas situadas en las inmediaciones. En el momento de la visita del Relator Especial al Ecuador, estaban funcionando 14 unidades. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar una de ellas y un colegio réplica, otra iniciativa de promoción de la educación de gran calidad en zonas marginadas que consiste en reproducir en dichas zonas la labor de unidades de buen desempeño. En el curso de estas visitas, el Relator Especial tuvo la oportunidad de observar las notables inversiones efectuadas para la construcción de estas nuevas escuelas. Si bien el Relator Especial celebra la inversión realizada en una educación de gran calidad y reconoce su posible efecto catalizador en las zonas desfavorecidas, también advierte que debería prestarse la debida atención a fin de que estas iniciativas costosas no terminaran por exacerbar las disparidades en materia de educación, de manera que un pequeño grupo de alumnos tuviera la suerte de matricularse en estas nuevas unidades en tanto que la gran mayoría de los ecuatorianos siguieran asistiendo a otras escuelas que no contarán con recursos suficientes.

²⁶ Según el Gobierno, un niño perteneciente a una familia beneficiaria del programa de transferencias en efectivo tenía un 10% más de probabilidades de matricularse en la educación básica que un niño de condición económica semejante que no recibía dichas transferencias.

60. En los últimos años el Ministerio de Educación ha adoptado varias iniciativas para vigilar mejor la calidad de la educación. De conformidad con la Ley orgánica de educación intercultural, el Ministerio de Educación inició el proceso de establecimiento de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa que se encargará de la evaluación del Sistema Nacional de Educación del Ecuador. Al mismo tiempo, el Ministerio formuló un conjunto de normas para medir la calidad del sistema educativo. Las normas elaboradas hasta ahora guardan relación con los logros del aprendizaje, el desempeño docente y la administración escolar.

61. El Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas ha llevado a cabo evaluaciones desde 2008. Se realizaron evaluaciones anuales de estudiantes, docentes y directores de escuela (aunque en 2012 no se llevó a cabo ninguna evaluación estudiantil debido a la introducción de un nuevo plan de estudios)²⁷. Se otorgaron recompensas financieras a docentes basadas en el desempeño extraordinario, en tanto que se ofreció formación complementaria a los docentes cuyos resultados fueron insatisfactorios.

62. La elaboración de un sistema de evaluación unificado es fundamental para medir los progresos alcanzados y los problemas con que se enfrenta la comunidad educativa. Al tiempo que reconoce la importancia de las iniciativas recientes para evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos en los ámbitos de los conocimientos tradicionales, el Relator Especial destaca la necesidad de invertir también en la promoción de una evaluación más holística de los logros del aprendizaje, de conformidad con el concepto general de desarrollo de *sumak kawsay*.

63. Las normas de calidad más bajas en materia de educación suelen guardar relación con la capacidad técnica limitada de los docentes y las condiciones de trabajo deficientes. Se determinó que la falta de cualificaciones y de motivación de los docentes suscitaba una preocupación especial en el Ecuador. A este respecto, se están llevando a cabo algunas iniciativas para mejorar tanto las cualificaciones de los maestros como sus condiciones de trabajo. Desde 2009 el Gobierno ha elaborado diversas iniciativas de formación por medio del Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo. Las actividades abarcan cuatro prioridades, a saber: formación preparatoria inicial para docentes, formación para docentes que cambian de puesto, programas de educación permanente y apoyo pedagógico e institucional. El Gobierno también está elaborando iniciativas de seguimiento para la creación de capacidad.

64. Asimismo, el Gobierno ha informado de que el establecimiento de una Universidad Nacional de Educación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica de educación intercultural (art. 76), permitiría impartir formación docente y mejorar las cualificaciones pedagógicas de maestros y directores.

65. Se ha reconocido también que los salarios bajos y las perspectivas de carrera limitadas han contribuido a que la capacidad de los docentes ecuatorianos en el pasado fuera reducida. La implantación del nuevo marco jurídico para la educación, que establece criterios pormenorizados para la contratación y las perspectivas de carrera de los docentes, es prometedora para mejorar las condiciones de la profesión docente, especialmente el examen de la situación de los contratos del personal docente. Así pues, desde 2011 se crearon 17.000 puestos, lo que permite la regularización de los maestros que tenían contratos temporales. Los sueldos de los docentes se han incrementado considerablemente desde 2010.

66. El Relator Especial acoge complacido todas estas iniciativas para promover una mejor cualificación del profesorado, impartir formación y hacer más atractiva la carrera docente. La consolidación de normas de calidad más elevadas exigirá inversiones permanentes de largo plazo.

²⁷ Ministerio de Educación (véase la nota 10 *supra*), págs. 44 a 47.

D. Financiación de la educación

67. La necesidad de garantizar un presupuesto público suficiente para la educación sobre una base sostenible se ha reconocido claramente en las leyes y políticas aprobadas recientemente. El Plan Decenal de Educación y el Plan Nacional para el Buen Vivir reconocen que los decenios anteriores de financiación insuficiente e irregular han dañado seriamente el sistema educativo del Ecuador.

68. La Constitución dispone que el Estado financiará de manera regular y suficiente la educación pública (art. 348). También indica que la distribución de los recursos promoverá la igualdad de oportunidades, y que la falta de transferencia de recursos de conformidad con la ley se sancionará. En su 18ª disposición transitoria, la Constitución también establece que "[e]l Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos [0,5%] del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo del [6%] del Producto Interior Bruto". Este mismo compromiso ya se enunció en el Plan Decenal de Educación 2006-2015.

69. Los presupuestos públicos anuales de educación aumentaron considerablemente entre 2006 y 2012. Según el Ministerio de Educación, dicho presupuesto en 2006 representó el 2,9% del PIB, y en 2012 el 4,2% del PIB²⁸. El Relator Especial celebra los reiterados compromisos asumidos de garantizar la asignación de recursos financieros suficientes a la educación. Como subrayó en un informe anterior presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/66/269), el cumplimiento de las obligaciones del Estado para hacer efectivo el derecho a la educación exige que se proporcionen los recursos necesarios para ello y se los mantenga sobre una base permanente y previsible, y, a tal fin, los marcos jurídicos y normativos nacionales que garantizan las inversiones en la educación cumplen una función crucial.

70. En tal sentido, debe prestarse la debida atención a la asignación y el desembolso equitativos de recursos, en particular a su repercusión en la promoción de la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, deben examinarse en forma permanente las repercusiones de las diferencias socioeconómicas imperantes en la educación a fin de garantizar que los recursos se asignen adecuadamente. A ese respecto, la implantación de un enfoque territorial descentralizado respecto de la organización del sistema de educación, según se describe en la Ley orgánica de educación intercultural, representa una oportunidad de promover una utilización más eficiente de los recursos, teniendo en cuenta indicadores sociales y económicos desglosados geográficamente²⁹.

E. Garantía de participación en la educación

71. Las leyes y las estrategias normativas de educación reformadas recientemente en el Ecuador destacan la importancia de la participación de docentes, estudiantes, sus familias y comunidades en el proceso de educación. En el artículo 26 de la Constitución se afirma que todas las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo. Ya se asignó importancia a ello en la formulación y adopción del Plan Decenal de Educación. Dicho Plan se formuló mediante un proceso participativo que entrañó un debate entre los sistemas de educación pública y privada, los sindicatos y la sociedad civil y se adoptó por medio de un *referendum* nacional. La participación activa de múltiples agentes de educación en la formulación de este Plan y su

²⁸ Ministerio de Educación, *Informe de Avance. Cumplimiento de las políticas del Plan Decenal de Educación 2011-2012*, pág. 53.

²⁹ *Ibid.*, pág. 37.

adopción mediante un *referendum* otorgan indudablemente una legitimidad singular a este instrumento.

72. Pese a que participaron en la formulación de determinadas políticas educativas, algunas organizaciones de la sociedad civil informaron de que tenían dificultades para mantener un diálogo con las autoridades a las que se había encomendado la tarea de aplicar y evaluar las políticas educativas. Por ejemplo, las comunidades indígenas y rurales comunicaron que no se las había consultado en el proceso que llevó al cierre de algunas unidades educativas locales y a la reubicación de los estudiantes. Las autoridades también reconocieron que habían tenido problemas de diálogo con algunos sectores de la sociedad civil.

73. Evidentemente los maestros y los estudiantes cumplen una función destacada en la consolidación de toda reforma del proceso educativo. El Relator Especial recuerda la importancia de garantizar su participación permanente, en particular en vista de la repercusión de los ambiciosos cambios que actualmente se están llevando a cabo en todo el sistema educativo del Ecuador. En su examen reciente del informe del país, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/ECU/CO/3) recomendó al Estado que aplicara sus políticas de educación con amplia participación del sector educativo, incluidos padres y tutores, sindicatos de docentes y movimientos sociales, tanto del sector público como privado.

F. Violencia y educación

74. La prevalencia de la violencia en el sistema educativo y en torno a este puede socavar gravemente el goce del derecho a la educación de comunidades enteras. Es un hecho ampliamente comprendido que la violencia con frecuencia se traduce en un desempeño educacional deficiente y en la deserción escolar. La Constitución establece la responsabilidad del Estado de erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los estudiantes (art. 347). La Ley orgánica de educación intercultural incluye la protección en casos de violencia como uno de los fines de la educación (art. 3).

75. Pese a estas disposiciones jurídicas, la violencia tanto dentro de la escuela como en el hogar sigue suscitando seria preocupación, principalmente en las zonas urbanas. La institución nacional de derechos humanos (la Defensoría del Pueblo) informó de múltiples denuncias de situaciones de violencia y maltrato y observó la falta de respuestas oportunas y rendición de cuentas por parte del Estado en la mayoría de los casos. En Quito y Guayaquil, respectivamente, el 24,5% y el 23,3% de los niños señalaron que habían sufrido alguna forma de abuso sexual³⁰.

76. El Gobierno ha adoptado un conjunto de iniciativas para proteger a los niños de la violencia, incluido el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género. El Ministerio de Educación figura entre los múltiples asociados que ejecutan el Plan. El Relator Especial considera que el sistema de educación debe estar bien preparado no solo para contribuir a la detección de casos de violencia, sino también para promover estrategias de prevención. En tal sentido, deben implantarse mecanismos eficaces de denuncia y estos deben ser accesibles a fin de garantizar la rápida protección de las víctimas.

³⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Violencia escolar en América Latina y el Caribe*, pág. 31.

V. Conclusiones y recomendaciones

77. El Ecuador asigna la mayor prioridad a la educación, que ocupa un lugar destacado en toda su labor de construcción de la nación. Su decisión de cumplir las obligaciones internacionales de promover, proteger y garantizar el derecho a la educación es inequívoca. La Constitución y las leyes, así como las políticas que rigen el sistema de educación, lo demuestran claramente. Estas leyes y políticas, que se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos, reconocen la importancia de impartir una educación de buena calidad en todos los niveles a la totalidad de la población, que brinde igualdad de oportunidades. Además, los compromisos expresados en los planes de políticas nacionales subrayan la importancia fundamental de una mayor inversión en educación para la consolidación del progreso sostenido.

78. Ante todo, el Relator Especial desea encomiar el fundamento constitucional del concepto de interés social en la educación y el compromiso del Gobierno de mantener la educación como un bien común. El reconocimiento constitucional del derecho a la educación, no solo como un derecho humano en sí mismo y por sí mismo, sino también como un componente esencial para el ejercicio de todos los demás derechos humanos, merece igualmente firme reconocimiento. Además, el derecho a la educación es uno de los elementos básicos que conforman el concepto del "buen vivir" (*sumak kawsay*).

79. El Relator Especial celebra que el Ecuador haya sido el primer país en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que pone de manifiesto la importancia asignada a la protección de los derechos humanos y su justiciabilidad.

80. Los marcos jurídicos y normativos para promover y proteger el derecho a la educación ya parecen haber generado resultados positivos. Se han hecho progresos notables en lo referente a la universalización del acceso a la educación, que ahora es obligatoria hasta el final de la escuela secundaria y gratuita hasta el nivel terciario. El presupuesto de educación, que en el pasado era claramente insuficiente, se ha incrementado considerablemente en los últimos seis años. La labor coordinada para paliar los efectos de los obstáculos económicos por medio de transferencias en efectivo y la eliminación de los costos de la educación parecen haber aumentado los niveles de matriculación en los sectores más pobres de la sociedad. Las escuelas públicas ahora gozan de mejor reputación y atraen a un mayor número de estudiantes. Las autoridades educativas también asignan una prioridad elevada a la elaboración de instrumentos para promover y vigilar la calidad de la educación.

81. Pese a estos logros notables, es preciso adoptar nuevas medidas para garantizar la plena efectividad del derecho a una educación de calidad para todos. El carácter arraigado de la desigualdad, en particular la marginación del pueblo indígena, los afroecuatorianos y los montubios, exigirá el apoyo específico de largo plazo a estos grupos. La consolidación de normas de calidad más elevada en los niveles de educación tanto primaria como superior también requerirá permanentes programas de formación docente y mayores inversiones destinadas a mejorar la infraestructura y las instalaciones educacionales. Una aplicación más eficaz del marco jurídico del derecho a la educación constituye una base sólida para avanzar en los próximos años.

82. Habida cuenta de lo que antecede y de los resultados de su visita, el Relator Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación.

A. Eliminación de las disparidades en materia de educación, prestando especial atención a los grupos marginados y los niños de hogares pobres

83. El Ecuador debería seguir prestando atención especial a la eliminación de las disparidades en materia de educación, especialmente entre zonas rurales y urbanas, que afectan adversamente a los grupos marginados, como los pueblos indígenas, los afroecuatorianos, los montubios, las personas con discapacidad y todas las víctimas de la pobreza. Las desigualdades históricas solo podrán eliminarse mediante la atención de largo plazo a los obstáculos económicos, físicos, sociales y culturales, a menudo relacionados entre sí, que se oponen al acceso a una educación de buena calidad.

84. Se requieren estrategias y políticas concretas para que los grupos marginados, en particular los pueblos indígenas, los afroecuatorianos, las personas que viven en zonas rurales y los pobres, puedan ejercer su derecho a la educación. Como se dispone en el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado deberá adoptar las medidas apropiadas para que los niños puedan aprender y practicar el idioma, la religión y las costumbres de sus familias. Se necesitan más inversiones para garantizar una mejor calidad del sistema de educación bilingüe, incluido el refuerzo de los programas de formación del personal docente. Los textos educacionales, los planes de estudio, y los docentes deben respetar e integrar el patrimonio intercultural del Ecuador, especialmente en las zonas habitadas por afroecuatorianos y pueblos indígenas. Debe prestarse atención permanente a fin de garantizar que no se impongan localmente gastos a las familias pobres y, cuando sea necesario, debería prestarse apoyo para el transporte escolar.

B. Intensificación de las medidas normativas para mejorar la calidad de la educación

85. Las reformas en el Ecuador se basan fundamentalmente en el logro de una educación de calidad. En tal sentido, deben intensificarse las medidas normativas para garantizar la calidad. Debería prestarse atención especial a la aplicación de un conjunto de normas y garantizarse que dichas normas se utilizaran en escuelas tanto públicas como privadas en todo el país, como lo exige la Recomendación conjunta de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la situación del personal docente.

86. A medida que el Ecuador sigue perfeccionando sus mecanismos de vigilancia de la calidad, debe prestarse mayor atención a fin de que la labor de evaluación tenga en cuenta los logros del aprendizaje desde una perspectiva holística, de conformidad con el concepto general de *sumak kawsay*. La evaluación de la calidad debería guiarse por el espíritu de promoción, destacando la creación de igualdad de oportunidades de educación para todas las personas desfavorecidas, y no marginar aún más a las personas y escuelas que no hayan alcanzado las normas establecidas.

87. Los docentes cumplen una función decisiva en lo que se refiere a impartir enseñanza de calidad y promover una educación de mejor calidad. Toda iniciativa destinada a promover la calidad de la educación fracasaría sin su compromiso y su participación activa. En tal sentido, los programas de formación del personal docente deberían ampliarse para velar por que todos los profesores gocen de oportunidades de formación suficientes a lo largo de su vida profesional. Debe seguir prestándose atención a las iniciativas para que la profesión docente sea más atractiva, garantizar mejores condiciones de trabajo y perspectivas de carrera. El papel y las

responsabilidades de los docentes deberían definirse claramente, de conformidad con la Recomendación relativa a la situación del personal docente, mencionada anteriormente.

88. En este contexto, sería apropiado que el Ecuador elaborara, en colaboración con representantes de la profesión docente, un código de conducta que serviría para enunciar las medidas disciplinarias que sancionarían infracciones como el ausentismo de los docentes, teniendo en cuenta las responsabilidades de la profesión, de conformidad con las normas y reglas nacionales e internacionales.

C. Asignación del máximo de los recursos disponibles a la educación y la utilización óptima de estos

89. La responsabilidad del Estado en lo que se refiere a la financiación de la educación se describe claramente en la Constitución y en otras leyes pertinentes. De conformidad con las disposiciones y obligaciones constitucionales relativas al derecho a la educación, el Ecuador debería seguir aumentando la financiación pública de la educación a fin de alcanzar la meta del 6% del producto interno bruto. Al mismo tiempo, deberán adoptarse iniciativas concretas para garantizar la utilización óptima de los recursos en todos los niveles. En particular, debe prestarse atención a la evaluación de los efectos de los recursos adicionales para promover la igualdad de oportunidades en la educación y normas de calidad más elevadas.

D. Mayor apoyo a la educación preescolar

90. Deben asignarse más recursos a la ampliación del sistema de educación preescolar en el Ecuador. El hecho de no impartir educación ni prestar atención en la primera infancia con frecuencia guarda relación con la desigualdad de oportunidades más adelante y podría socavar el progreso a niveles de educación más elevados. El plan de estudios y la enseñanza en la educación preescolar también deberían tener en cuenta las condiciones culturales específicas y ser inclusivos, y los profesionales que prestan estos servicios deberían estar debidamente cualificados.

E. Ampliación permanente de los servicios de educación primaria y secundaria

91. Debería intensificarse la labor del Gobierno para ampliar la matriculación en los niveles general básico y secundario, y crear oportunidades para que los estudiantes que pertenecen a los estratos sociales más bajos puedan acceder a la educación. Las políticas deberían centrarse en la matriculación de todos los niños en los niveles de educación general básica y secundaria, y en su graduación. Se necesita mayor apoyo, en particular para la infraestructura escolar y las instalaciones educacionales de los niños de comunidades indígenas y afroecuatorianos, a fin de mejorar los resultados educacionales en estas comunidades.

92. También será importante integrar en la enseñanza secundaria la formación profesional y la capacitación, en el marco de un bachillerato profesional. Además, debe promoverse un sistema institucionalizado de colaboración entre la enseñanza técnica y profesional y las industrias y empresas, con opciones de acceder a la enseñanza técnica superior para los estudiantes de competencia comprobada.

F. Mayor apoyo a la educación técnica y superior

93. La ampliación de la educación secundaria en el Ecuador aumentará la demanda de educación tanto técnica como superior. Por consiguiente, debe incrementarse el apoyo a este ámbito, de conformidad con los marcos nacionales jurídicos y de desarrollo. Esto es necesario para dotar al país de capital humano. Debería prestarse atención adecuada a la inversión en investigación y desarrollo. También es indispensable adoptar nuevas iniciativas para promover los niveles de calidad en las instituciones de educación superior.

94. De conformidad con las disposiciones constitucionales y la Ley orgánica de educación superior, el Gobierno debería seguir manteniendo el interés público de la educación, especialmente la educación superior, evitando que se convirtiera en un simple negocio o empresa comercial. El Relator Especial alienta al Gobierno a que siga adoptando medidas legislativas para garantizar que la educación siga siendo un bien público, suministrado en aras del interés público y con el objeto de promover todos los componentes de *sumak kawsay*.

G. Garantía de la continuidad y la participación en la planificación y aplicación de políticas

95. El Ecuador debería seguir evaluando la aplicación del Plan Decenal de Educación. Esta evaluación periódica debería inspirarse en enfoques equitativos e innovadores. Debería utilizarse para orientar la elaboración de los nuevos marcos de política y estrategias de fomento de la educación de conformidad con las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la educación.

96. Se reconoce que la educación es primordialmente la responsabilidad del Estado, pero también una responsabilidad social, por lo cual los agentes no estatales deberían asumir su responsabilidad social, bajo la dirección general del Gobierno. Los estudiantes, docentes y comunidades tienen tanto derechos como obligaciones en cuanto a la aplicación de políticas educativas. En tal sentido, todos los interesados deberían contribuir efectivamente a la aplicación del programa de reforma de la educación, que se basa en el consenso nacional. Además, la evaluación de los logros y la formulación de nuevas estrategias deben basarse en la participación significativa de los diversos agentes de educación y la comunidad educativa. La participación permanente de todas las minorías y comunidades indígenas, como se establece en la Ley orgánica de educación intercultural, es fundamental para la aplicación satisfactoria de las reformas en curso del sistema educativo. El Relator Especial observa que la Ley orgánica de educación intercultural propiamente dicha dispone el establecimiento de mecanismos participativos como el Consejo Nacional de Educación (art. 23) y el Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (art. 85), y alienta a las minorías y los interesados indígenas a participar activamente en su labor.

H. Promoción de un entorno escolar pacífico y libre de violencia

97. El Ecuador debe tratar de resolver el problema de la violencia en las escuelas, que deberían participar plenamente en la promoción de un entorno protector para los niños y contar con asistencia para promover dicho entorno. La labor combinada de las autoridades públicas, las comunidades, los docentes, los padres y las organizaciones de la sociedad civil es necesaria para garantizar una mayor protección frente a la violencia en las escuelas del Ecuador y en torno a ellas. A ese respecto, el

Relator Especial destaca la importancia de proyectos como el de "Ciudades seguras y amistosas para todos" que promueve ONU-Mujeres. El Estado debe poner en marcha estrategias y herramientas para promover un entorno de aprendizaje propicio y seguro.

I. Mayor sensibilización sobre el derecho constitucional a la educación

98. El Ecuador ha consagrado en forma ejemplar el derecho constitucional a la educación. Como se ha mencionado anteriormente, esto se ajusta al marco internacional y merece que se le dé mayor difusión, por ejemplo, mediante investigaciones, estudios y debate público en esferas fundamentales. El intercambio de experiencias a nivel regional o internacional sobre el fundamento del derecho a la educación en los sistemas jurídicos nacionales mediante una perspectiva comparada también sería importante.

J. Participación en otras iniciativas de las Naciones Unidas

99. Las disposiciones constitucionales y legislativas del sistema de educación del Ecuador aportan un enfoque innovador y de interesados múltiples que tiene por objeto dotar a los estudiantes de una educación cuya finalidad es el logro del "buen vivir", o *sumak kawsay*. Estas innovaciones y las experiencias relativas a su aplicación pueden aportar una importante enseñanza que trascienda las fronteras del Ecuador. El Relator Especial alienta al Gobierno a que participe en otras iniciativas internacionales y regionales, incluida la Iniciativa mundial del Secretario General sobre la educación. La educación ante todo, a fin de divulgar estas enseñanzas y experiencias. En particular, el concepto de *sumak kawsay* como un objetivo general amplio de la educación está en consonancia con la promoción de la Iniciativa de Ciudadanos Mundiales, y también podría constituir una valiosa contribución a los debates en curso sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se describen en el documento final de la Conferencia Río+20.
