

El derecho a la educación en Perú

Gladys Vigo Gutiérrez
Teresa Nakano Osores

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 14

El derecho a la educación en Perú

Gladys Vigo Gutiérrez
Teresa Nakano Osores



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIPE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Vigo Gutiérrez, Gladys

El derecho a la educación en Perú / Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osoros
- 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 14)

ISBN 978-987-23507-1-0

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. 3. Derecho a la Educación. I. Nakano Osoros, Teresa II. Título

CDD 379.985

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Gabriela Bravo de Laguna

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-1-0



9 789872 350710

Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

**Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario
de Investigaciones en Educación (PIIE)**

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

*La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro
incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no
necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	9
Antecedentes: breve historia del derecho a la educación (1993-1978)	9
El derecho a la educación en la normativa jurídica nacional vigente	17
Estructura del derecho a la educación a la luz del ordenamiento jurídico vigente	34
Obligaciones jurídicas concretas	44
CAPÍTULO 2. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	57
Factores externos	57
Factores internos	88
CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO: LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO	123
Lucha contra la corrupción a partir del año 2000	123
Medidas adoptadas para luchar contra la corrupción	125
Lucha contra la corrupción en el sector educación	132
Formas de corrupción	138
Repercusiones económicas de los actos de corrupción	144
Resultados de la lucha anticorrupción	146

CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	149
Sistema de seguimiento y evaluación de políticas educativas	151
Fortalecimiento de las instancias educativas descentralizadas y de participación	154
COMENTARIOS FINALES	157
ANEXOS	159
BIBLIOGRAFÍA	169

INTRODUCCIÓN

La Educación es un derecho humano y un deber social fundamental, cuya finalidad es el desarrollo integral de la persona humana mediante un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de la vida, procurándole un beneficio a sí misma y a la sociedad. En este sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo que “la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico”.¹

El derecho a la educación ha sido reconocido por nuestra Constitución Política y por las demás normas nacionales que regulan la materia, lo cual conlleva que el Estado debe asegurar que todos tengan igual oportunidad de acceder y permanecer en la sistema educativo, sin discriminación de ningún tipo, garantizándoles, además, una educación de calidad. Para ello, el Estado deberá realizar

¹ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, Doc. E/C.12/1999/10 del 8 de diciembre de 1999, párr. 1.

acciones que aseguren la efectividad de este derecho y se abstendrá de adoptar medidas que la afecten o la limiten, evitando ser, en cualquiera de los dos casos, un obstáculo para la concreción del desarrollo integral de la persona.

En esta línea, el presente estudio tiene como objetivo el análisis del marco jurídico nacional que garantizan el derecho a la educación, partiendo de un acercamiento histórico sobre el reconocimiento de la misma como derecho en la legislación, los cambios jurídicos, que se han presentado en la legislación durante los últimos años, la estructura de la normativa jurídica, así como, el nivel de implementación de las normas que garantizan este derecho y las barreras que impiden su efectividad.

A fin de cumplir con este objetivo, se ha creído conveniente organizar este estudio en cuatro apartados. En el primer apartado se revisa el marco jurídico del derecho a la Educación y las obligaciones concretas del Estado. El segundo, analiza los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la Educación. El tercero, presenta un estudio de caso –la corrupción en el sistema educativo– en el que se analiza de qué manera esta barrera afecta el cumplimiento del derecho a la Educación. El cuarto, presenta las perspectivas del derecho a la Educación.

CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

ANTECEDENTES. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN ENTRE LOS AÑOS 1933-1975

El derecho a la educación, al igual que todos los derechos humanos, surgió en un contexto de luchas y tensiones. A comienzos del siglo xx se pensaba que el Estado debía invertir sus recursos en educar a la élite del país. Si bien esta propuesta primó, las autoridades gubernamentales no pudieron ignorar a la población indígena que constituía la mayoría del país, para quienes la educación se centró en su integración e inclusión, la cual no sólo implicaba “impartir conocimientos, informaciones y formas de razonamiento sino que se trataba de castellanizar a la población indígena”,² desconociendo de esta manera la lengua y la cultura de este grupo mayoritario. Esta tendencia se mantuvo a lo largo del siglo xx, tal como lo observaremos a continuación.

2 López Jiménez, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, IDS, p. 220.

GOBIERNO DEL GENERAL OSCAR R. BENAVIDES LARREA (1933-1939)

La Constitución de 1933³ no propugnó la educación como un derecho de toda persona. En su Título II sobre garantías nacionales y sociales, la educación se concibe como un derecho del niño.⁴ En este sentido, se estableció entonces la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria⁵ y el compromiso de extender la educación básica a la mayor parte del país.⁶

Además, el Título III del texto constitucional dedicado a la educación señalaba diversos compromisos relativos a fomentar el desarrollo de la educación de los demás niveles de enseñanza, de la libertad de cátedra y de un presupuesto mínimo para el sostenimiento de la enseñanza, entre otros.

Con este marco constitucional, elegido por el Congreso Constituyente luego del asesinato del presidente Sánchez Cerro, asumió el mandato a la presidencia el General Oscar R. Benavides (1933-1939). Las políticas sociales del Estado fueron implementadas como una forma de “neutralizar o detener el avance social del APRA”.⁷ Ello explica que las continuas movilizaciones de los sindicatos y los reclamos del APRA, solicitando, entre otros, un mayor acceso a la educación propiciaran que el Estado interviniera en la rehabilitación de centros escolares y en una mejora remunerativa de los docentes, incrementando para ello en un 70% el presupuesto de educación a lo largo de su gobierno. Asimismo, creó el Ministerio de Educación Pública mediante Ley N° 8.124 del 5 de octubre de 1935,

3 Promulgada el 9 de abril de 1933.

4 Art. 52: es deber primordial del Estado la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia. El Estado defiende el derecho del niño a la vida del hogar, a la educación, a la orientación vocacional y a la amplia asistencia cuando se halle en situación de abandono, de enfermedad o de desgracia. El Estado encomendará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo a organismos técnicos adecuados.

5 Artículo 72: la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.

6 Artículo 73: habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya población escolar sea de 30 alumnos. En cada capital de provincia y de distrito se proporcionará instrucción primaria completa.

7 Contreras, Carlos y Cueto, Marcos (2004), *Historia del Perú contemporáneo*, Tercera Edición, Lima, IEP ediciones, p. 262.

cuya finalidad se centró en el mejoramiento cualitativo y doctrinario de la enseñanza.⁸

PRIMER GOBIERNO DEL DR. MANUEL PRADO Y UGARTECHE (1939-1945)

En junio de 1940, se lleva a cabo el censo que permitió conocer, entre otros, que el idioma predominante era el castellano: “el 65% de la población hablaba este idioma, aunque muchos eran hablantes bilingües quechua-castellano. Asimismo, se encontró que en los departamentos donde se hablaba más castellano, el grado de instrucción era más alto”,⁹ lo cual confirmaba la política de homogeneización implementada por el Estado.

En este gobierno se promulgó, el 10 de abril de 1941, la Ley Orgánica de Educación Pública N° 9359, llamada también “Reforma Oliveira”.

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN PÚBLICA N° 9359

- » Educación infantil de 4 a 7 años por normalistas especializadas.
- » Se da importancia a la Educación Técnica.
- » Planes y Programas adaptados a las diversas localidades.
- » Finalidad de la educación rural: la castellanización.
- » Impulso de los Patronatos escolares de apoyo al desarrollo de las escuelas.
- » Educación Normal para la formación docente y administrativa.
- » Se crea un programa de control mediante los inspectores escolares y visitadores regionales.
- » Se establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria.
- » Obligación de los patrones de las empresas agrícolas, mineras o industriales a sostener escuelas elementales gratuitas.

8 Cabe señalar que hasta entonces la educación era dominio de la Dirección de Instrucción del Ministerio de Instrucción, Culto. y Beneficiencia. Cf. Calero Perez, Mavilo. *Historia de la Educación Peruana*. Perú, Editorial San Marcos, 1999, p. 70.

9 Contreras, Carlos, op.cit, p. 278.

Dicha Ley le da importancia a la educación técnica de obreros y campesinos y a la educación normal como medio para perfeccionar a los docentes. Asimismo, se establece la elaboración de planes y programas adaptados a las diversas localidades del país.¹⁰ Sin embargo, este intento de reconocimiento de las diferencias termina siendo invalidado cuando en la propia norma se establece que la educación rural tienen como finalidad “el aprendizaje del castellano, de los hábitos de la vida civilizada, de la agricultura y de la ganadería, y de los oficios y pequeñas industrias derivadas de éstas”.¹¹

GOBIERNO DEL DR. JOSE LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO (1945-1948)

En 1945, Bustamante y Rivero lidera el Frente Democrático Nacional y gana las elecciones. La propuesta de alcanzar una democracia plena lo llevó al reconocimiento de numerosos sindicatos, a permitir la organización y movilización de estudiantes secundarios y universitarios así como la libre actuación de los partidos políticos.¹²

En lo referente a la educación, su gobierno se distingue por la búsqueda de generalizar el acceso a la educación partiendo del concepto de integración del país. Una de las políticas a destacar es “la utilización del bilingüismo como método pedagógico en aquellas zonas rurales donde predominaban las lenguas vernáculas y fue impulsada por un equipo educativo, de orientación indigenista, desde el Ministerio de Educación”,¹³ la cual reconocía las identidades y diferencias.

Componentes del Proyecto educativo

“Uno fue el de la alfabetización en quechua a la población indígena; otro el del mejoramiento del salario de los maestros, para que recuperasen su jerarquía social en la sociedad rural; asimismo decidieron ampliar la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza a los tres primeros años de la secundaria. Se dispuso también que

10 Art. 118 de la Ley N° 9359.

11 Art. 122 de la Ley N° 9359.

12 Contreras, Carlos, op.cit., p. 289.

13 López Jiménez, Sinesio, op.cit., p. 222.

las haciendas o establecimientos rurales privados, donde existieran treinta o más niños en edad escolar, estuviesen obligados a abrir una escuela sostenida por el propietario. Estas fueron las que adelante se llamarían escuelas fiscalizadas.” Contreras, Carlos (1996), *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*, Documento de trabajo N° 80, IEP, Lima, p. 24¹⁴

Una norma a destacar es la Ley N° 10263 de octubre de 1945, la cual estableció la gratuidad de la enseñanza secundaria para los alumnos de las escuelas fiscales, cuya aplicación significó una gran cobertura en la educación secundaria: de 14.400 estudiantes en 1938 se incrementó a 47.130 en 1948.¹⁵

EL GOBIERNO DEL GENERAL MANUEL A. ODRÍA AMORETTI (1948-1956)

En 1948, se puso fin al gobierno de Bustamante y Rivero con el golpe militar del general Odría, gobierno conocido como “el oche-nio” (1948-1956). Bajo el lema “Salud, Educación y Trabajo” este gobierno promueve una menor intervención del Estado en el sistema productivo y permite el apoyo norteamericano en algunas áreas sociales del país, como la Educación.

PROPUESTAS EDUCATIVAS¹⁶

- » Promulgada en enero de 1950, el Plan Nacional de Educación propone:
 - Preparar una campaña de alfabetización para las masas indígenas.
 - Imprimir una serie de libros de lectura.
 - La creación de 55 Grandes Unidades Escolares: 30 para varones y 25 para mujeres. También 4 colegios militares.

14 Ver López Jiménez, Sinesio, op.cit.,p.222.

15 Idem, p. 223.

16 Información obtenida del libro de Palomino Thompson, Eduardo (1997), *Política Educativa Peruana. Historia. Teoría. Análisis. Propuestas*, Lima, Seduca, pp.18.29.

- Construcción del Ministerio de Educación.
 - Organizar cursos de perfeccionamiento para docentes.
 - Propiciar el aumento vocacional hacia la educación técnica, bajo la constatación que el Perú necesitaba mas técnicos y menos universitarios.
- » Se prepara un nuevo plan de estudios para la primaria urbana, aprobada a fines de 1954.
- » Dotación de equipos, material didáctico y textos de primaria y secundaria.
- » En abril de 1956 entra en vigencia el Estatuto Orgánico del Magisterio Nacional.

El gobierno del general Odría “realizó una política social pragmática, apoyada por los expertos norteamericanos, consistente en la ampliación de infraestructura y la cobertura de servicios públicos”.¹⁷

En la educación, se desarrolla principalmente el nivel de secundaria estatal, construyéndose unidades escolares¹⁸ para varones, mujeres y colegios militares. Asimismo, se construyó el local del Ministerio de Educación. Todo ello con ayuda de la principal agencia bilateral de cooperación técnica extranjera llamada Servicio Cooperativo Peruano-Norteamericano de Educación.¹⁹

SEGUNDO GOBIERNO DEL DR. MANUEL PRADO Y UGARTECHE (1956-1962)

Se consideró necesario antes de formular un nuevo plan educativo realizar un “Inventario de la Realidad Educativa Nacional”. Este inventario determinó un alto grado de ausentismo y deserción escolar, y detectó una alta tasa de niños que no estaban escolarizados, lo cual llevó al gobierno a una reforma de la primaria y secunda-

17 Contreras, Carlos, op.cit., p. 299.

18 Estos comprendían los dos últimos años de primaria, secundaria común y técnica y servicio médico.

19 Contreras, Carlos, op.cit., p. 299.

ria, la construcción de escuelas y colegios y a la ampliación de la cobertura.²⁰

Cabe señalar que el historiador Jorge Basadre, ministro de educación entre 1956 y 1958 impulsó la planificación educativa como medio para establecer un vínculo entre la educación y el desarrollo, creando para ello la Dirección de Estudio y Planeamiento en el Ministerio de Educación.²¹ Asimismo, bajo un criterio de integración y de reconocimiento, introdujo en el nivel secundario “la enseñanza de la literatura quechua y separó la literatura peruana y latinoamericana de la española”.²²

GOBIERNO DEL ARQUITECTO FERNANDO BELAÚNDE TERRY (1963-1968)

De este gobierno cabe resaltar la preocupación por atender algunos derechos sociales, especialmente el de vivienda y educación, para lo cual incrementó su gasto social. Así tenemos que en el sector educación se alcanzó el 35% del gasto fiscal, lo que permitió atender el crecimiento de la educación secundaria²³ y una cierta mejora de los niveles salariales de los docentes. Asimismo se puso énfasis en la infraestructura, construyéndose locales escolares con participación del Estado y de la comunidad; sistema conocido como “Cooperación Popular”.²⁴ Sin embargo, no hubo variación en la discriminación cultural hacia la población indígena.

GOBIERNO DEL GENERAL JUAN VELASCO ALVARADO (1968-1975)

En octubre de 1968, el general Juan Velasco Alvarado dio un golpe militar al gobierno de Belaúnde que se encontraba debilitado por la crisis económica de 1967 y la crisis política originada por el constante conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso. El general Velasco asume

20 Palomino Thompson, Eduardo, op.cit., p. 30.

21 Idem, p. 31.

22 López Jiménez, Sinesio, op.cit., p. 321.

23 Idem, p.241.

24 Thompson, Eduardo, op. cit., p. 32.

el gobierno con gran expectativa de la mayor parte de la población que se veía “postergada, y muchas veces discriminada por el racismo y generalmente emigrada de una sociedad agraria decadente del interior, pero incapaz de ser absorbida o de integrarse en la economía urbana, debido a su bajo nivel educativo”.²⁵

Este gobierno, orientado a la creación de un nuevo orden socio-económico, incluyó a la educación como parte de esa reforma, considerando a la Educación pública como un eje articulador de la transformación del país. Frente a una educación elitista, a una educación de calidad deficitaria y a la imposición de conocimientos, se promulgó la Ley General de Educación D.L. N° 19326 el 21 de marzo de 1972.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, DECRETO LEY N° 19326

- » Reconoce como valor fundamental “la dignidad de los hombres” sin ninguna distinción.
- » Define la educación como un proceso integral que abarca tanto las acciones que se cumplen en los centros educativos como los que se realizan en la familia y la comunidad.
- » Estableció la gratuidad para todos los niveles a fin de permitir el acceso a todos al sistema educativo.
- » Se considera el gasto educativo del Estado y de la comunidad como una inversión de interés social.
- » Garantiza la igualdad de oportunidades, revalorando a la mujer e incorporando al indígena a la educación formal mediante la enseñanza del idioma nativo y el castellano,
- » Se busca una educación adecuada a los requerimientos locales, zonales, regionales y nacionales, a fin de evitar todo tipo de imposición cultural.

La LGE, DL 19326 va más allá del marco constitucional de 1933, señalando en su preámbulo que la Educación reconoce como valor fundamental “la dignidad de los hombres” sin ninguna distinción.

Asimismo, se establece la Política Nacional de Educación Bilingüe, como “una política de reconocimiento del mundo andino, cuya lengua, cultura y derecho a la diferencia el Estado reconocía dentro de la comunidad política nacional”.²⁶ Además, se oficializa la lengua quechua y la obligación de enseñarla desde 1976 a todos los peruanos, de acuerdo al D.L. 21.156 del año 1975; esta ley fue derogada por el general Morales Bermúdez, quien produjo un golpe interno en las Fuerzas Armadas el 29 de agosto de 1975 y permaneció en el poder hasta 1980.

En el período estudiado, 1933-1975, hemos podido observar que el derecho a la educación ha estado marcado por factores sociales y de marginación a las poblaciones indígenas. De acuerdo a las medidas adoptadas, el mayor énfasis estuvo centrado en la inversión en infraestructura y en la cobertura educativas, primando la idea de impartir una educación “homogénea”.

Si bien la LGE de 1972 promovía reformas importantes, abordando la educación, por primera vez, desde un punto de vista político, económico y social; ésta no llegó a concretarse por la falta de financiamiento²⁷ y el constante boicot de los sectores conservadores.²⁸

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA NORMATIVA JURÍDICA NACIONAL VIGENTE

DERECHO CONSTITUCIONAL

En un Estado democrático constitucional de derecho, los derechos son concebidos como pretensiones morales justificadas del individuo que habiendo sido positivizadas atribuyen a sus titulares la posibilidad de exigirlos y oponerlos jurídicamente, vinculando a to-

26 López Jiménez, Sinesio, op.cit., p. 223.

27 Palomino Thompson, Eduardo, op.cit., p.46.

28 Rubio Correa Marcial y Enrique Bernalles Ballesteros (1983), *Constitución y Sociedad Política*, Lima, Mesa Redonda Editores, p. 136 ; Calero Perez, Mavilo, op.cit., p.83.

dos los poderes públicos.²⁹ Esta vinculación de los poderes públicos implica obligaciones negativas y positivas por parte del Estado y sus instituciones a fin de efectivizar el ejercicio de tales derechos.

Desde una perspectiva de derechos humanos, los derechos fundamentales son considerados como indivisibles, interdependientes y esenciales para garantizar la dignidad humana. De esta manera la clásica diferenciación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales,³⁰ se difumina y en todo caso sólo adquiere relevancia metodológica.

Al respecto la doctrina y la práctica de la jurisdicción supranacional reconocen que en ambos casos hay posibilidades de exigirlos incluso jurisdiccionalmente, que en ambos casos pueden existir obligaciones de hacer y abstenerse por parte del Estado y sobre todo que ambos tienen carácter jurídico vinculante por el hecho de estar positivizados en la Constitución o en tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados. Así, todos los derechos como indivisibles e interdependientes se condicionan y perfeccionan mutuamente, sin que pueda considerarse que unos son de mayor categoría que otros.³¹

La Constitución de 1979 consagró el derecho a la educación como un derecho social (art. 21^º y sg.). La Constitución de 1993 consagra a la educación en el Capítulo II sobre los Derechos Sociales y Económicos. El reconocimiento constitucional del derecho a la Educación como derecho fundamental y además como un derecho social, implica la posibilidad por parte de sus titulares de exigirlo jurídicamente y obligaciones negativas y positivas por parte del Estado.

29 Peces Barba, Gregorio, (1999), *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p.109.

30 Que caracterizaron a los DCP como de exigibilidad directa y el deber de abstención del Estado de actuar contra ellos, y a los DESC como de carácter programático con implicancias de gasto público.

31 Llegando incluso a plantearse la justiciabilidad de los DESC en vía judicial, aunque no la única vía de hacerlos exigibles.

Las obligaciones positivas se traducen en el deber estatal de ejecutar las medidas necesarias a fin de garantizar y mejorar las condiciones para efectivizar el ejercicio del derecho consagrado en todas sus instancias. Al mismo tiempo, se establecen obligaciones negativas para el Estado que se traducen en su deber de no ejecutar acciones que contravengan directa o indirectamente el goce o ejercicio del derecho por parte de sus titulares. A esta obligación se le ha llamado “mandato de gradualidad y no regresividad”,³² respectivamente.

El carácter progresivo (gradual) de los DESC está relacionado con el reconocimiento de que la efectividad plena del derecho a la educación no podrá realizarse, generalmente, en un período corto de tiempo, lo que de ninguna manera significa un permiso para dilatar la efectividad de los derechos consagrados.³³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha interpretado lo “progresivo” (Art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)) como una fuente de obligaciones directas e inmediatas de los Estados parte.³⁴ Entre estas obligaciones se encuentran la de garantizar que los DESC se ejerzan sin discriminación (Art. 2.2 del PIDESC) y el compromiso de los Estados de adoptar medidas concretas, sin condicionamientos ni limitaciones, y en un plazo razonablemente breve a partir de la ratificación del Pacto.³⁵

32 La obligación de no regresividad implica que el Estado no podrá adoptar disposiciones peyorativas que en su texto o en sus efectos, perjudiquen a grupos específicos o a personas individuales en el goce o ejercicio de su derecho a la educación, así como la prohibición de reducir los niveles de protección del derecho vigente o derogar el derecho existente. Cf. Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor, *La tutela de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el artículo 26^o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. p. 469.

33 Rossi Julieta y Víctor Abramovich. Op.cit., p. 464.

34 Perú ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, encontrándose jurídicamente vinculado a las disposiciones de este Tratado.

35 Rossi Julieta y Víctor Abramovich. Op.cit., p. 464.

El derecho a la educación en las constituciones de 1979 y 1993

En la Constitución de 1979 el derecho a la educación se reguló en el capítulo IV sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cabe mencionar que el Art. 21^º establecía expresamente el derecho a la Educación y la cultura como inherente a la persona humana. En la Constitución de 1993, aunque no hay una mención expresa al “derecho a la educación”, se le norma en el Capítulo II del Título primero que establece el régimen de los derechos sociales y económicos. Así, desde una interpretación sistemática, se concluye que la educación estuvo y está consagrada como derecho constitucional socio económico. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que “la educación posee un carácter binario, pues no sólo se constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público”.³⁶

La consagración en 1979 del derecho a la educación y la cultura como inherente a la persona humana, teniendo como finalidad el desarrollo integral de la personalidad (Art. 21^º y 22^º), corresponde a la tradición liberal, humanista y racionalista. Esta finalidad también está prevista en el Art. 13^º de la Constitución de 1993. De acuerdo con esto, su Art. 14^º señala que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Añade que prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.

El precepto del Art. 21^º de la Constitución de 1979 señalaba los principios de la democracia social como los inspiradores del sistema educativo. Esta postura era congruente con la definición del Estado peruano como una república democrática y social (Art. 79^º), es decir, un Estado en el que el ejercicio del poder está sometido a la Constitución y las leyes y el respeto y defensa de los derechos, pero además, un Estado promotor del bien común, lo que implica asumir la obligación estatal de crear y promover las condiciones necesarias

36 Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N°4232-2004-AA/TC del 03 de marzo de 2005, Fundamento 11.

para el efectivo goce de los derechos y libertades por parte de los ciudadanos.

La Constitución de 1993 no contiene un precepto que haga referencia a los principios de la democracia social en tanto la intención del legislador fue la configuración de un marco constitucional que permita la implementación de políticas neoliberales en todos los aspectos aminorando el papel promotor del Estado. Sin embargo, una interpretación sistemática de la Constitución desde un enfoque de derechos humanos nos permitirá concluir que el Estado se encuentra obligado a ejecutar las medidas necesarias a fin de procurar el goce y ejercicio efectivo del derecho a la educación por parte de todo/as, máxime si se tienen en cuenta las obligaciones internacionales asumidas por el Perú al ratificar los tratados internacionales sobre derechos humanos que regulan la materia.

El reconocimiento y garantía de la libertad de enseñanza por parte del Estado estaba previsto en el Art. 21^º de la Constitución de 1979 y en el Art. 13^º de la Constitución de 1993. Esto es esencial para cualquier régimen que se pretenda democrático y por tanto respetuoso de la pluralidad de pensamiento, de conocimiento y percepción del mundo. En esta línea de pensamiento, se establece el deber de los padres de educar a sus hijos y su derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo (Art. 23^º Constitución 1979, Art. 13^º Constitución 1993). La libertad de elección del centro educativo implica la responsabilidad del Estado de llevar a cabo políticas educativas adecuadas que incluyan, entre otros, locales, su equipamiento, elevar la calidad en la educación, capacitación adecuada de los docentes. Asimismo, el derecho a participar en el proceso educativo posibilita que los padres, de acuerdo con la ley y las disposiciones del centro educativo, se informen e intervengan en la toma de decisiones sobre la enseñanza que se imparte a sus hijos.

Cabe destacar, en ambas constituciones, los preceptos relativos a la obligatoriedad de la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos en todo el proceso educativo civil o militar. (Art. 22^º Constitución 1979, Art. 14^º Constitución 1993). Se dispone, además, en la Constitución de 1993 que los medios de comunicación tienen

el rol de colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

El Art. 25 de la Constitución de 1979 establecía la obligatoriedad de la educación primaria (6 años de duración), mientras que el Art. 17 de la Constitución de 1993 la amplía incluyendo a la educación inicial,³⁷ así como la educación secundaria (5 años de duración). El texto constitucional propone, además de la gratuidad en instituciones educativas del Estado, subvencionar la educación privada, creándose una obligación adicional sin haber logrado todavía sostener la gratuidad en el nivel primario. Sin embargo, existe un retroceso respecto a la Constitución del 1979 al no hacerse referencia a la alimentación ni entrega de útiles como complemento educativo, a pesar que éstos constituyen requisitos indispensables para la formación del estudiante.³⁸

Con relación al analfabetismo, tanto el Art. 26 de la Constitución de 1979 como el Art. 17 de la Constitución de 1993 plantean su erradicación,³⁹ garantizando de esta manera la educación permanente de los adultos.

Según el Art. 24 de la Constitución de 1979, el Estado estaba encargado de formular planes y programas y *dirigir* y supervisar la educación con la finalidad de asegurar su calidad y eficiencia y otorgar a todos igualdad de oportunidades, tomando en cuenta las características regionales. Así, se planteó la diversificación de los planes y programas educativos según las características regionales. La igualdad de oportunidades parecería limitarse al sentido de la extensión de la educación en todas las regiones.⁴⁰ Una lectura sistemática de la norma nos lleva a concluir que la igualdad de oportu-

37 De acuerdo a la Ley General de Educación vigente, la Educación inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, atiende a niños de 0 a 2 años en forma no escolarizada y de 3 años en forma escolarizada.

38 La Ley General de Educación N° 23384 del 18 de mayo de 1982 no contempló todos los alcances del texto constitucional de 1979, como por ejemplo, lo referente a la nutrición y los útiles escolares.

39 La Ley General de Educación N°23384, señaló como límite de esa obligación la edad de 40 años.

40 Rubio Correa, Marcial y Bernales Ballesteros, Enrique, op. cit. p. 138.

tunidades incluye este aspecto pero no lo limita a él, pudiendo interpretarse que este precepto está referido a combatir cualquier factor discriminatorio en la educación, como la discriminación por razón de sexo, etnia-raza, religión, condición socio económica u otras, según el principio de igualdad y no discriminación consagrados en el Art. 2º inc. 2 y la proclamación del Estado social de derecho en el Art. 79 de la Constitución de 1979.

En el marco del Estado social y la responsabilidad social del sector empresarial público y privado proclamado por la Constitución de 1979, se señaló que el empresariado debía contribuir al sostenimiento de centros educativos. Para el caso de las escuelas que funcionaran en centros industriales, agrícolas o mineros, el sostenimiento de las mismas estará a cargo de los respectivos propietarios o empresas (Art. 29). La Constitución de 1993 no contiene ninguna disposición de esta naturaleza y se limita a sostener que el Estado es *coordinador* de la política educativa formulando los lineamientos generales de los planes de estudios y los requisitos mínimos de los centros educativos, así como promotor de la creación de centros educativos donde la población lo requiera (Art. 17). Sin embargo, el Art. 16 establece como deber del Estado asegurar que nadie esté impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o limitaciones mentales o físicas (aunque hubiera sido deseable la referencia a cualquier factor de discriminación, tanto al acceso como al contenido de la educación), el cual va acompañado de la prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto de la República.

En 1979 se planteó la descentralización solo en el régimen administrativo educativo.⁴¹ El Art. 16º de la Constitución de 1993 establece un sistema y un régimen educativos descentralizados.⁴² Esto implica que en el contenido y las formas de enseñanza se deben to-

41 Sin embargo, la Ley General de Educación N°23384, no legisló sobre el carácter descentralizado del sistema.

42 La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, establece competencias exclusivas y compartidas del gobierno nacional, regional y local. El Estado diseña su política educativa nacional y sobre esa base se formulan políticas regionales de educación Respecto

mar en cuenta las particularidades, problemas y estrategias de solución que responda a la realidad del lugar en que se realiza el proceso educativo y sobre los cual deben participar los gobiernos regionales y locales, sin olvidar el rol articulador del Estado en este proceso de descentralización, pues mantiene la formulación de los lineamientos generales de los planes de estudio, así como la organización de los centros educativos.

A diferencia de la Constitución de 1979 que no se pronunció sobre este aspecto, la de 1993 establece que el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública, estableciéndose por ley, los requisitos para desempeñarse como director o profesor y sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad deben efectuar las medidas tendientes a la evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes del profesorado (Art. 15^o). Cabe señalar que para Bernales “ésta es una norma que técnicamente pertenece [...], al rango de la ley, pero que está ubicada en la Constitución, a nuestro criterio, por razones históricas y políticas que se resumen en la postergada situación que tiene el magisterio nacional desde el punto de vista social y económico, y en la conciencia de los constituyentes de 1993 –compartida con los de 1979– de que esa situación debe mejorar.⁴³

Finalmente queremos mencionar que con relación a la educación no estatal, la Constitución de 1979 (Art. 30^o) señalaba que el Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada, cooperativa, comunal y municipal pero remarca que no tendrán fines de lucro. Así, toda persona natural o jurídica tenía derecho a fundar, sin fines de lucro, centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales, precisando, además que ningún centro educativo podía ofrecer conocimientos de inferior calidad a los del nivel que corresponde conforme a ley.

a la prestación educativa, ésta es brindada por el gobierno regional y local y la administración de sus recursos es compartida por los tres niveles de gobierno.

43 Bernales Ballesteros, Enrique (1999), *La Constitución de 1999: análisis comparado*, CIELDA, p. 191.

Al respecto, la Constitución de 1993 consagra en su Art. 15^º el derecho de toda persona natural o jurídica a promover y conducir instituciones educativas (acorde con la libertad de enseñanza) y el de transferir la propiedad de estas conforme a ley. Esto último es un cambio notorio frente a la Constitución de 1979. La alusión a la transferencia de propiedad estaría dando el marco para la implementación de instituciones educativas con características de propiedad privada-empresas con fines de lucro. En este contexto es necesario señalar que la educación es un derecho y un servicio público y que estas condiciones permanecen aún cuando se permite que la inversión privada ejecute este servicio con fines de lucro. Con relación a la condición de “servicio público”, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: “la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana”.⁴⁴

LA IGUALDAD Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Tradicionalmente se ha concebido la igualdad desde un punto de vista formal y “neutral” que en la práctica significó el *paradigma del varón heterosexual, blanco, mayor de edad, propietario/proveedor*,⁴⁵ lo cual trajo como consecuencia la invisibilización de todos los

44 Sentencia del Tribunal Constitucional, ex N° 4232-2004-A/TC del 03 de marzo de 2005, fundamento 11.

45 Véase Faccio, Alda y Fries, Lorena (1999) “Feminismo, Género y Patriarcado”, en Faccio, Alda y Fries, Lorena (ed). Género y Derecho, Santiago de Chile, SIMA, Lomo ediciones, La morada.

demás miembros de la sociedad, de “los otros”, de sus demandas y exigencias distintas a las del sujeto hegemónico. En este contexto, el requisito de “tratamiento similar” preconizada en la igualdad y traducida en las normas como “lo general, universal, formal y abstracto” desconoce las experiencias y las necesidades singulares de “los otros”, concluyendo que pueden reclamar igualdad en tanto sean como el paradigma sujeto hegemónico.

Esta concepción de igualdad formal no garantizaba una igualdad real o material dado que la realidad social nos demuestra que los individuos no están “similarmente situados”: las situaciones de discriminación por razón de género, sexo u opción sexual, etnia o raza, lengua, condición social, económica o cultural, dan cuenta de que las personas están situadas económica, política y socialmente de distinta manera en la sociedad y que esta ubicación diferente es jerárquica.⁴⁶

Así pues la realidad nos muestra cómo históricamente estas diferencias van precedidas de prejuicios sociales que afectan la dignidad de las personas consideradas dentro de “los diferentes”; se construyen, entonces, factores de discriminación, lo que se traduce en un desconocimiento, violación o disminución de sus derechos.

En el marco de un Estado social y democrático de derecho, el reconocimiento constitucional del principio de igualdad se complementa con el principio de no discriminación que se traduce en la cláusula prohibitiva de discriminación por motivo de sexo, género, origen, raza, idioma, religión, opinión, condición económica, social, cultural o de cualquier otra índole.

Si bien el principio de igualdad⁴⁷ determina tratar a todas las personas por igual, son posibles las diferencias jurídicas de trato siem-

46 Rodríguez, Marcela V. “Igualdad, Democracia y Acciones Positivas”, en Alda Facio y Lorena Fries (ed.), op.cit., p. 251.

47 Ruiz Miguel, Alfonso (1995), “Las Huellas de la Igualdad en la Constitución”, en *Pensar la Igualdad y la Diferencia (una reflexión filosófica)*, Madrid, Fundación Argenteria - Upsor Distribuciones, p. 111 y siguientes. El autor señala que en la actualidad y desde el punto de vista jurídico, se acepta que el principio de igualdad ante la ley contiene dos significados generales básicos: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La *igualdad en la ley* se refiere a la exigencia de que las normas adoptadas por el legislador, y en general to-

pre que sean relevantes, justificadas y razonables. Las diferencias normativas permiten la realización de acciones afirmativas o de “discriminación inversa” a favor de personas pertenecientes a grupos en especial situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, son correctas las diferenciaciones que establece la ley cuando norma la situación jurídica de los niños y adolescentes, el pago diferenciado de tributos según el nivel de rentas, o normas y políticas de promoción educativa para niñas rurales, analfabetos, sobre educación bilingüe, o para sectores socio-económicamente deprimidos, etcétera.

De esta manera, la consagración constitucional del principio de igualdad y su complemento de no discriminación, se constituyen en un presupuesto necesario a partir del cual puede operar una política positiva de remoción de obstáculos y creación de condiciones necesarias para conseguir una mayor igualdad social, material y cultural de los ciudadanos.

El fin es lograr la igualdad respetando las diferencias, de manera tal que cualquiera tenga derecho a igual respeto, iguales oportunidades para acceder al goce efectivo de derechos (individuales, sociales, económico y culturales) y a participar en la vida política y social. Esto implica que la sociedad y el Estado deben identificar prácticas discriminatorias y garantizar su eliminación y el goce efectivo de derechos.

das las normas aprobadas por el estado, incluidas las administrativas, traten igualmente a los iguales, de modo que no se introduzcan diferencias injustas, irrazonables o arbitraria entre los sujetos cuyos derechos y deberes se regulen en tales normas. La *igualdad en la aplicación en la ley*, exige en principio que la aplicación de cualquier norma general en un caso concreto se verifique de tal manera que no se otorgue un tratamiento distinto a las personas a las que se refiere. Así, salvo que se ofrezcan razones suficientes que lo justifiquen, un caso concreto no puede ser juzgado de manera diferente que casos precedentes. En síntesis, el principio de igualdad ante la ley exige que no se establezcan desigualdades injustificadas en los criterios utilizados por el legislador o por el juez para atribuir derechos y deberes, ya sea genéricamente o en su aplicación individualizada.

Ley General de Educación, Ley N° 23384

En el gobierno constitucional del arquitecto Fernando Belaúnde Terry, se establece el llamado “Quinquenio de la Educación”, el cual tuvo como “base una concepción no estatista que proponía la participación fundamental del sector privado en la promoción de las actividades culturales y educativas”.⁴⁸ Se inicia la reestructuración del sistema educativo, promulgando una nueva Ley General de Educación del 18 de mayo de 1982.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, N° 23384

- » La educación como proceso permanente y un derecho inherente a toda persona.
- » El Ministerio de Educación promueve, dirige, supervisa la educación y aplica el régimen de administración descentralizada.
- » Educar para contribuir a la construcción y vigencia permanente de la democracia, para que todos gocen de iguales derechos políticos, sociales y económicos.
- » La alfabetización como parte de la educación de adultos, entre 15 y 40 años.
- » Gratuidad de la educación proporcionada por el Estado en todos los niveles y modalidades.
- » Obligatoriedad de la enseñanza sistemática de la Constitución y de los derechos humanos en todos los centros educativos.
- » Toda forma de discriminación está excluida, bajo pena de sanción.
- » El proceso educativo se integra los esfuerzos de la familia, los educandos, el profesorado, la comunidad y el Estado.
- » Las municipalidades cooperan con el desarrollo de la educación nacional, mediante la promoción, el mantenimiento y la vigilancia de los centros educativos.

- » Uso de la lengua autóctona con tendencia a la castellanización a fin de consolidar en el educando sus características socioculturales con las que son propias de la sociedad moderna.

Esta LGE es un claro ejemplo de la igualdad formal a la que hacemos referencia anteriormente. Si bien la LGE de 1982 establece que el derecho a la educación es inherente a toda persona, la obligatoriedad de la educación primaria, la gratuidad de la educación proporcionada por el Estado en todos los niveles y modalidades, la atención preferente a sectores marginados, zonas de fronteras, las áreas rurales y rechaza toda forma de exclusión, se observa que ella se orientó a la integración de la población al sistema educativo solamente en términos de acceso a la educación, sin tener presente las particularidades propias de la población beneficiaria. De esta manera, el modelo propuesto en la LGE de 1982 tendía, una vez más, a la “homogenización” de la educación, bajo patrones educativos predominantes (de carácter occidental, urbano, centralista, masculino).

Ley General de Educación vigente, Ley N° 28044: universalización, equidad y calidad

Esta ley fue promulgada en el gobierno constitucional del economista Alejandro Toledo, el 28 de julio de 2003. Su elaboración tomó en cuenta las opiniones y demandas de los ciudadanos quienes participaron en las consultas nacionales “Puertas Abiertas” y “Educación Apuesta Nacional, tu voluntad se hace ley”.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, LEY N° 28044

- » La educación es un derecho fundamental de toda persona y de la sociedad.
- » El Ministerio de Educación define, dirige y articula la política de educación.
- » Gratuidad en todos los niveles y modalidades.
- » Propone una educación inclusiva dando iguales oportunidades, incorporando grupos desfavorecidos y valorando las diferencias culturales.

- » Se incluye dentro de la EBR, la no escolarizada de 0 a 2 años.
- » Asegura la calidad en el servicio educativo, mediante mecanismos de evaluación.
- » Se debe destinar no menos del 6% de los ingresos del país (PBI) a la Educación.
- » Se establece la descentralización de las instancias de gestión, considerando como primera instancia de decisión a la Institución educativa.
- » Se establecen niveles y canales de participación y vigilancia: Consejo Educativo Institucional, Consejos Participativos Local y Regional.
- » Comunidad educativa conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local.
- » Se garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua.
- » Lograr la universalización, la calidad y la equidad de la educación.

El alcance de la universalización, la equidad y la calidad de la educación se inserta en la concepción de sociedad democrática atenta a las necesidades, perspectivas y vigencia efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos sus miembros; plural y respetuosa de las diferencias, comprometida con el desarrollo de las condiciones necesarias que hagan posible la efectividad de los derechos y los proyectos de vida de todos. Este modelo de sociedad descansa sobre dos principios básicos: libertad e igualdad.

La Ley General de Educación vigente, Ley 28044,⁴⁹ tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la educación y del Sistema

49 Sobre la LGE actual, ver Iguñiz Echevarría, Manuel (2005), "Política Educativa y democracia en el Perú", TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas, UNMSM, pp.91-99.

Educativo Peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora, para todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Esta norma define la educación como un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas y al desarrollo de sus potencialidades y al desarrollo de la comunidad en general. Pero la educación es definida también como un derecho fundamental de las personas por lo cual, el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica.

La ley señala que la persona es el centro y el agente fundamental del proceso educativo, el mismo que se sustenta, entre otros, en los principios de ética democrática que promueve el respeto a los derechos humanos, al pleno ejercicio de la ciudadanía y al fortalecimiento del Estado de Derecho; de equidad (que garantiza a todos igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad), de inclusión de personas pertenecientes a grupos en situación de especial vulnerabilidad (especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades) y de calidad (que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente). Todo esto con el fin de alcanzar el desarrollo pleno de la personalidad y los proyectos de vida de todo/as así como el logro de una sociedad democrática.

En ese marco se integran los criterios de universalización, calidad y equidad en la educación (Art. 10^º), adoptando la ley un enfoque intercultural y prevé la acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y logros satisfactorios en su aprendizaje.

Desde esta perspectiva, la universalización en la educación no significa universalidad en el sentido de uniformidad que equipare a todos bajo el paradigma arriba mencionado, desconociendo las peculiaridades, problemas, requerimientos, necesidades y exigencias de todos los “otros”, sino todo lo contrario. Universalización en la educación implica tener en cuenta todos los factores discriminatorios como el sexo, género, raza, etnia, condición social, económica y cultural, lugar de origen, lengua, etc; a fin de diseñar políticas que permitan la inclusión y el logro de la igualdad material en términos de pleno ejercicio del derecho a la educación sin discriminación ni en el acceso ni en los contenidos ni en la calidad brindada.

Como ya lo habíamos señalado anteriormente, no es suficiente tratar a todas las personas por igual, ya que ello puede ocultar intereses específicos de grupos “invisibilizados”. En este sentido es importante introducir acciones afirmativas y/o de discriminación positiva a fin de asegurar la equidad, término relacionado a su vez con los conceptos de igualdad y de justicia social y entendida como igual acceso de oportunidades,⁵⁰ sobre todo para aquellos que se encuentran en una posición social de desventaja, cuya integración social implica, además, la implementación de políticas sociales intersectoriales.

En este sentido, la equidad educativa, que va de la mano con la calidad de la educación, implica la obligación del Estado de ofrecer una atención diferenciada teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos de las personas y los distintos factores discriminatorios (sexo, género, edad, condición socio-económica, medio geográfico, ubicación urbano-rural, lengua, etc.). De esta manera, las políticas “compensatorias” a las que hace referencia la LGE, las acciones afirmativas y/o de “discriminación positiva”, procurarán eliminar o dis-

50 “La equidad es una de las seis dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano, propuesto por el PNUD (CIEM 1997). Según este enfoque, para que el desarrollo aumente las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a esas oportunidades.” p. 6. Cfr. Investigación sobre el Desarrollo Humano y Equidad en Cuba, primera parte, 1999, en <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5b.htm> (consulta: 28 de setiembre de 2006)

minuir, las desigualdades educativas que afectan, sobretudo, a los sectores con mayores carencias.⁵¹

Así pues, no basta señalar que para asegurar la universalización de la educación, sean obligatorios los niveles de inicial, primario y secundario (como lo hace el Art. 12^o de la ley). Es necesario complementar este concepto con el de equidad y el de calidad pues son interdependientes. Esto implica que el Estado debe procurar a los ciudadanos los medios necesarios para alcanzar sus proyectos personales, el desarrollo de la propia personalidad de la mejor forma posible. En este sentido el proyecto educativo y la educación impartida deben estar basados en principios democráticos y en el reconocimiento y vigencia de los derechos de todas y todos, respetando las diferencias culturales. Congruente con esto, la calidad en la educación como nivel óptimo a alcanzar por las personas, implica el desarrollo de las potencialidades y el desarrollo de la propia personalidad, que permita responder de manera creadora a las necesidades personales y de desarrollo sostenido de las distintas comunidades y del país en general.

Asimismo, la universalización, la equidad y la calidad en la educación requieren de la descentralización y la participación a fin de ejecutarse efectivamente en la práctica, las cuales han sido establecidas en la LGE vigente. Al respecto, se señala como principal instancia de gestión, dentro del proceso de descentralización, a las instituciones educativas,⁵² cuyas decisiones sobre los procesos educativos tendrán en cuenta la realidad local y la de sus alumnos. Asimismo, se constituyen diversos canales de participación y vigilancia⁵³ que intervienen en “la planificación, organización, seguimiento y evaluación de cada una de las instancias de gestión descentralizada del

51 Véase artículo 18, inc.a) de la Ley General de Educación vigente.

52 Las instancias de gestión educativa descentralizada son: La Institución educativa, la Unidad de Gestión Local, la Dirección Regional de Educación y el Ministerio de Educación (art. 65)

53 Consejo Educativo Institucional (CONEI), Consejo Participativo Local de educación (COPALE) y el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), establecidos en los artículos 69, 75 y 78 de la Ley General de Educación N° 28044, respectivamente.

sistema educativo”,⁵⁴ cuyos aportes beneficiarán al sistema educativo. En consecuencia, la implementación de la descentralización y la participación deberá favorecer una educación de calidad para todos/as, orientada a reducir las desigualdades educativas.

Finalmente, podemos señalar que la LGE vigente respecto a la LGE N° 23384 de 1982, presenta una visión integral de la educación, teniendo en cuenta la pluralidad cultural, la descentralización y la participación como ejes transversales del proceso educativo.

ESTRUCTURA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

En la actualidad el Perú cuenta con un ordenamiento jurídico internacional⁵⁵ y nacional que reconoce a la educación como derecho fundamental,⁵⁶ cuya obligación de garantía y cumplimiento corresponde principalmente al Estado.

Debemos tener presente que al ser ratificados los instrumentos internacionales por el Estado, éstos pasan a ser parte de nuestro derecho nacional.⁵⁷

54 Art. 2, inc. c del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, D.S. 009-2005-ED

55 Tal como lo señala la constitución Política del Perú: Art. 55: los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Disposiciones finales y transitorias [...] Cuarta: Interpretación de los derechos fundamentales. Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

56 Cabe señalar que el concepto de derecho fundamental comprende “[...] tanto los presupuestos éticos como los componentes jurídicos, significando la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica del Ordenamiento, y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades [...]”. Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. 4232-2004-AA/TC, Fundamento 11.

57 Al respecto el Tribunal Constitucional ha establecido “Es un hecho inobjetable para este tribunal que cuando nuestra Constitución Política del Estado reconoce en su artículo 55° que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional” y el Artículo 200° inciso 4) consigna entre las diversas normas con jerarquía legal, a los trata-

ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

El derecho a la educación se encuentra enunciado en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Perú, por consiguiente constituye una obligación por parte del Estado.⁵⁸

El derecho a la educación es consagrado desde 1948 en la Declaración de los Derechos Humanos.⁵⁹ Su artículo 26, señala lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.”

Basándose en esta declaración, Cueto (1968) considera que el derecho a la educación comprende dos aspectos fundamentales: “El primero obliga a los estados del mundo entero en el siglo xx

dos (sin distinción alguna), no cabe sino admitir que los mismos tienen valor normativo indiscutible y en consecuencia son plenamente aplicables por los jueces y tribunales peruanos. Bajo dicha perspectiva, y habiendo sido aprobado por nuestro país el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos mediante Decreto Ley N° 22128 y posteriormente ratificado mediante instrumento de adhesión del 12 de abril de 1978 (incluso ratificado nuevamente mediante la Disposición General y Transitoria Décimo Sexta de la Constitución Política de 1979, al igual que a su respectivo Protocolo Facultativo) es un hecho que el citado instrumento supranacional forma parte integrante del sistema jurídico peruano, siendo plenamente aplicable en vía jurisdiccional ordinaria o especializada [...]” / Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. 4232-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 7.

58 Los instrumentos internacionales que suponen una obligación por parte del Estado, es decir que tienen un carácter vinculante, está compuesta por Tratados (llámese Convenciones, Pactos y Acuerdos). Asimismo, tenemos los documentos no vinculantes como las Declaraciones y Recomendaciones que determinan lineamientos respecto a las normas ya establecidas, creando un compromiso moral.

59 La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, han sido incorporadas al derecho consuetudinario por la práctica de los Estados. El Acta Final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos celebrada en Teherán en 1968 señala que “La declaración enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para toda la comunidad internacional”. La obligatoriedad de la Declaración Universal.

a extender progresivamente los beneficios educativos a todos aquellos que han de disfrutarlos, hombres y mujeres, niños y ancianos, tanto los seres plenamente hábiles como aquellos aquejados por las deficiencias de sus sentidos o por las mutilaciones de sus cuerpos. El segundo aspecto, no tan a la vista, pero no menos esencial, obliga a las naciones a organizar sus sistemas educativos en forma tal que todos tengan igualdad de oportunidades. Los sistemas no pueden, por ejemplo, discriminar al desamparado, acogiendo únicamente al poderoso. Cada uno ha de encontrar en los sistemas educativos oportunidades iguales a los de los demás para realizar las posibilidades que alientan su espíritu.”⁶⁰

Sobre la base de esta declaración se han definido y desarrollado otras normas internacionales, tales como:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶¹

Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.⁶²

La Convención Americana sobre Derecho Humanos o “Pacto de San José, Costa Rica”⁶³ y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San José”.⁶⁴

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.⁶⁵

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.⁶⁶

60 Cueto Fernandini, Carlos (1968), *La Educación. Semillero de los Derechos del Hombre*, Lima, pp.27-28.

61 Aprobado por DL N° 22129. Ratificado el 28 de abril de 1978.

62 Ratificado por el Perú el 19 de diciembre de 1966.

63 Aprobada mediante Decreto Ley N° 22231. Ratificado el 28 de julio de 1978.

64 Aprobado mediante Resolución Legislativa N°26448. Ratificado el 04 de junio de 1995.

65 Aprobado por Decreto Ley N° 18969 de 21 de setiembre de 1971. Ratificado el 29 de setiembre de 1971.

66 Aprobada por Resolución Legislativa N° 23432 de 04 de junio de 1982. Ratificado el 03 de setiembre de 1982.

Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.⁶⁷

Convención sobre los Derechos del Niño.⁶⁸

Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.⁶⁹

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho a la Educación y establece en su artículo 13 numeral 2 las obligaciones del Estado, de manera extensiva, a fin de que se logre el pleno ejercicio de este derecho.

Mas allá de garantizar que la enseñanza primaria sea obligatoria, asequible y gratuita, el PIDESC señala que se debe fomentar, además, la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que la educación fundamental “es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente”.⁷⁰

Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza

El artículo 1 de esta convención prohíbe toda forma de exclusión social de la persona en relación a la educación, comprometiéndose a adoptar un apolítica nacional en búsqueda de la igualdad de posibilidades (Art.4).

67 Ratificado el 02 de febrero de 1994.

68 Aprobada por Resolución Legislativa N°25278 de agosto de 1990. Ratificado el 05 de setiembre de 1990.

69 Ratificada por el Perú en el año 2000.

70 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13, Doc. E/C.12/1999/10 del 8 de diciembre de 1999, párr. 24.

La Convención Americana sobre Derecho Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San José”

El artículo 26 de la Convención Americana de Derecho Humanos establece que los Estados miembros se comprometen a adoptar medidas de nivel técnico y económico para responder a la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

El Protocolo de San José desarrolla el artículo antes mencionado, reiterando los aspectos esenciales del artículo 13 del PIDESC y amplía la obligación del Estado al establecer instrucción y formación para las personas con alguna discapacidad.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

El artículo 5 de la Convención señala los compromisos del Estado para prohibir y eliminar toda forma de discriminación racial en el ámbito de la educación y en la formación profesional. Por su parte, el artículo 7 establece que el Estado está obligado a adoptar medidas, especialmente en las esferas de la educación, la cultura, la enseñanza y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

El artículo 10 prescribe como obligación del Estado eliminar cualquier discriminación contra la mujer en la esfera de la enseñanza.

Asimismo, las obligaciones del Estado con respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres están referidas, entre otros, al acceso a los estudios tanto en zonas rurales como urbanas, al acceso a programas de educación permanente (incluye alfabetización), a la reducción de tasa de abandono femenino y a la organización de programas para quienes hayan dejado los estudios prematuramente.

Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

El artículo 26 del Convenio 169/1989 de la OIT garantiza que los pueblos indígenas y tribales tengan acceso a educación en todos los niveles al igual que el resto del país. Los artículos 21 y 22 enfatizan este acceso a la formación profesional y la promoción de su participación en programas de formación profesional. Asimismo, el artículo 28 establece claramente el respeto por la lengua de estos colectivos, pues la enseñanza debe ser impartida en la lengua que sea común en el grupo al que pertenece, planteando, además en el artículo 27, que los programas y servicios educativos deberán hacerse contando con la participación y cooperación de esta población.

Convención sobre los Derechos del Niño

El artículo 28 de la Convención reconoce el derecho del niño a la educación en igualdad de oportunidades. Recoge, como los demás instrumentos, la obligación de implementar la educación primaria obligatoria y gratuita para todos. Se señala además que el Estado debe velar porque “la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño.”

De particular importancia nos parece el artículo 3.1: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”, mediante el cual se establece la obligación de adoptar medidas que tengan en cuenta el interés superior del niño y de interpretar los derechos del menor en función de éste.

Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad

El Estado se compromete a adoptar medidas, entre otros, de carácter educativo para eliminar la discriminación y propiciar la integración a la sociedad.

Se observa que los instrumentos internacionales han ido desarrollando aspectos relativos a la inclusión de todos/as en materia de educación, considerando como relevante la obligación del Estado de implementar principalmente la enseñanza primaria gratuita y obligatoria.⁷¹ Ello debido a que se considera a la enseñanza primaria como el elemento más importante de la educación básica,⁷² la misma que no tiene restricciones por condiciones de sexo o edad.⁷³

Finalmente, queremos mencionar dos instrumentos internacionales que señalan orientaciones sobre las acciones a tomar por parte del Estado a fin de alcanzar las metas relativas a cobertura y acceso a la educación:

71 De acuerdo a la Observación General 11 sobre el artículo 14, párrafo 6 y 7, define: **-Obligatoriedad.** El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Análogamente, la prohibición de la discriminación por motivo de sexo en el acceso a la Educación, que se exige también en el artículo 2 y 3 del Pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. Sin embargo, debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.

-Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener taimen efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los Padres y los tutores “de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas.”

72 La Declaración Mundial sobre Educación para Todos afirma que “El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. La educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad”(Art.5)

73 Artículo 13 del PIDESC. d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

1) *Educación para todos*

En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, abril 2000), se establece un “marco de acción mundial” mediante el cual se metas que conlleven a lograr que los niños y niñas tengan acceso o completen el ciclo educativo básico que les permita desenvolverse plenamente en la vida cotidiana.

2) *Objetivos del Desarrollo del Milenio*

El consenso de los Estados y de Instituciones de Desarrollo (Nueva York, septiembre de 2000) permitió que se establecieran objetivos concretos que vienen a reforzar el cumplimiento de algunas metas trazadas en educación para todos. Ellos están referidos a la cobertura de la enseñanza primaria y la promoción de la igualdad entre géneros en términos de acceso a la enseñanza, principalmente primaria y secundaria.

ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

El derecho fundamental a la educación está respaldado por un marco legal que define los principios y obligaciones del Estado.

Asimismo, si bien no son normas que crean derechos, es importante señalar los diferentes acuerdos nacionales, planes y propuestas que orientan la política a adoptar para cumplimiento del derecho a la educación.

Constitución Política del Perú

- » Capítulo II: de los Derechos Sociales y Económicos de la Constitución Política

Legislación vigente

- » Ley General de Educación - Ley N° 2804474

- » Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 2786775
- » Ley General de la Persona con Discapacidad - Ley N° 2763976
- » Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales- Ley N° 2755877
- » Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 2733778
- » Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP) - Ley N° 2833279
- » Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) - Ley N° 2874080

Acuerdos Nacionales

- » Acuerdo Nacional

Se formularon 29 políticas de Estado, dentro de las cuales la duodécima política de Estado señala como objetivo principal el “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte”. Para cumplir este objetivo se establecen 14 compromisos. Se institucionaliza el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento de dichas políticas.

- » Pacto Social de Compromisos Recíprocos en Educación 2002-2006

015-2004-ED, Reglamento de Educación Técnico-Reproductiva, DS 022-2004-ED, Reglamento de Educación Básica Especial, DS 002-2005-ED, Reglamento de Educación Comunitaria, DS 013-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, DS 009-2005-ED.

75 Publicada el 18 de noviembre de 2002.

76 Publicada el 06 de enero de 1999. Ley 28164 (2003) que modifica diversos artículos de la Ley N° 27050.

77 Publicada el 23 de noviembre de 2001

78 Publicada el 07 de agosto de 2000.

79 Publicada el 20 de julio de 2004.

80 Publicada el 23 de mayo de 2006.

El Foro del Acuerdo Nacional lo aprobó en el 2002. Se promueven medidas de emergencia para impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación.

Planes Nacionales

- » Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2000-2005)

Tiene como objetivo garantizar políticas públicas que logren cambios en los patrones culturales, legitimando la igualdad como un valor social y práctica cotidiana.

- » Plan Nacional de Alfabetización (2000-2010)

Su objetivo es reducir el 50% de analfabetismo especialmente en zonas de alta población analfabeta.

- » Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer (2002-2007)

Erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y propiciar su participación pública en el desarrollo, contribuyendo a acortar brechas de inequidad de género.

- » Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002-2010)

Se señala como prioridad nacional, las estrategias que deben asumir y ejecutar los diferentes sectores del Estado y la sociedad civil, con el objetivo de lograr la vigencia de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

- » Plan Nacional de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (2003-2007)

Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad a través, entre otros, de la adopción de medidas de discriminación positiva y la ampliación de servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura.

- » Plan Nacional de Apoyo a la Familia (2004-2011)

Tiene como misión fortalecer la familia como espacio fundamental para el desarrollo integral de cada uno de sus miembros.

- » Plan Nacional para la superación de la pobreza (2004-2006)

Cuya finalidad es la de eliminar la pobreza, asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables.

» Plan Nacional de Derechos Humanos (2006-2010)

Su objetivo es establecer e implementar, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, medidas para promover el desarrollo a la educación y combatir los obstáculos que la socavan.

Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

» Recomendaciones orientadas a promover valores democráticos de verdad, justicia y solidaridad, teniendo presente el respeto por los derechos humanos y la equidad.

Proyecto Educativo Nacional (PEN)

» Es un marco de políticas resultado de una concertación nacional que orienta a la educación del país.

OBLIGACIONES JURÍDICAS CONCRETAS

Para garantizar el derecho a la educación, de acuerdo con Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado tiene “obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer”.⁸¹

Abordaremos esta última obligación, en función del marco analítico que la relatora especial sobre el derecho a la educación, Katarina

81 Cfr. Observaciones generales 13, Doc. E/C.12/1999/10, op.cit., parr. 46. Asimismo, el párr. 47 señala que la obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación”

Tomasevski, adoptó para el ejercicio de sus funciones,⁸² el cual se centra en cuatro “características fundamentales imprescindibles” en todo proceso educativo e interrelacionadas entre sí: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Cabe señalar que el actual relator especial sobre el derecho a la educación, ha señalado la necesidad de incorporar otros elementos que nos permitan evaluar el avance del derecho a la educación: “Por lo tanto, como punto de partida, el Relator Especial prevé utilizar y profundizar los parámetros definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 13 (1999), relativa al derecho a la educación, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad. Sin embargo, el Relator Especial no quiere limitarse a las disposiciones de la Convención (sobre los derechos del niño) como tales ni a esta Observación general, sino que prevé utilizar elementos planteados en otras observaciones generales en las que el Comité reconoció que, en algunos casos, otros instrumentos internacionales habían ido más allá de las disposiciones del pacto”.⁸³

Sin embargo, para el presente estudio, como ya lo mencionamos, utilizaremos el marco analítico propuesto por la relatora especial, el cual nos permitirá determinar cuáles son las medidas adoptadas y los avances para lograr la protección y la realización de este derecho, así como identificar los factores que impiden el pleno ejercicio del mismo, facilitando, además, bajo un lenguaje común sobre el derecho a la educación, la comparación con otros países.

Asimismo, con la finalidad de materializar dichas obligaciones, señalaremos algunos indicadores, en términos de derechos, que

82 Véase Comisión de Derechos Humanos, Informe Preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Doc. E/CN.4/1999/49 del 13 de enero de 1999, pp. 20-29 y Observaciones generales 13, op.cit, p. 3.

83 Véase Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la Educación, Doc.E/CN.4/2005/50 del 17 de diciembre de 2004, párr. 59, p.13. En este sentido, en el ámbito nacional se ha propuesto una alternativa al marco analítico sugerido por la Relatora especial, para lo cual se ha considerado las siguientes cinco características esenciales: *acceso universal y gratuito, no discriminación, calidad, participación y libertad de educación.*

nos permita identificar qué medidas jurídicas ha adoptado el Estado para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación y qué se puede exigir al Estado con relación a la prestación del servicio educativo.⁸⁴ Para ello, se tendrá en cuenta las diversas normas que regulan la materia. Igualmente, debemos señalar que estos indicadores se han determinado teniendo en cuenta los elementos que constituyen cada “característica fundamental”.⁸⁵

Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
<ul style="list-style-type: none"> -Existencia de instituciones educativas -Infraestructura adecuada -Materiales educativos adecuados -Docentes capacitados -Asignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a la educación básica -No ser discriminado -Asignación de recursos mínimos por alumno 	<ul style="list-style-type: none"> -Obtener logros en el aprendizaje -Currículo adecuado -Docentes idóneos -Recibir un trato digno -Aprendizaje de calidad -Participar y vigilar 	<ul style="list-style-type: none"> -Educación adaptada a los requerimientos de las personas y la comunidad -Educación bilingüe e intercultural -Currículo y texto adaptados -Permanecer en el sistema educativo

Teniendo presente los indicadores arriba señalados, cuyos contenidos pueden observarse en el Anexo 1, pasaremos a identificar la existencia de la norma jurídica que protege y favorece la realización del derecho a la educación.

84 La exigibilidad comprenderá estrategias para lograr la realización del derecho a la educación. Aquella puede ser política, social y jurídica. Esta última consiste en la posibilidad que tiene el ciudadano de reclamar antes instancias administrativas y/o judiciales las acciones u omisiones del Estado que vulneren el goce efectivo de su derecho. Respecto de la *justiciabilidad* de los derechos económicos, sociales y culturales, Abramovich y Courtis consideran que la realización parcial o discriminatoria de una obligación positiva resulta materia justiciable, que las acciones colectivas pueden reformularse en términos de violación individualizada y concreta, encabezada en un titular individual y que aún en el caso que una sentencia no sea ejecutable por requerir de recursos para ello, ésta se valora en tanto se declara judicialmente que el Estado no ha cumplido con las obligaciones respectivas. Cf. Abramovich. Víctor y Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pp.42-47.

85 Para la respectiva definición, tendremos en cuenta el Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, 55 periodo de la Comisión de Derechos Humanos, Doc. E/CN.4/1999/49, del 13 de enero de 1999, p.20 y La aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales 13, op.cit., p. 3.

DISPONIBILIDAD

La primera obligación del Estado consiste en asegurar que existan instituciones educativas a disposición de los estudiantes y que éstas cumplan con características adecuadas en términos de infraestructura, materiales educativos, servicios básicos (agua, luz, etc) y equipamiento; asimismo, docentes en cantidad y calidad idóneos para dicha labor. Esto supone que el Estado realice una inversión significativa en el desarrollo de infraestructura y la implementación necesaria de las instituciones educativas.

Derecho	Constitución de 1993	Leyes
Existencia de instituciones educativas	Art. 17.- [...] El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art.12.- [...] El Estado provee los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo (universalización de la educación básica).
Infraestructura adecuada		Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art.13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son [...] f) Infraestructura, equipamiento, servicios [...]. Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en la instituciones públicas. Art.74.- Las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local: [...] m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento. Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art.14.- El Ministerio de Educación, en colaboración con el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), promueve la dotación a las escuelas rurales de servicios higiénicos diferenciados, para que las niñas y adolescentes rurales puedan acceder a espacios propios de intimidad. Ley General de la Persona con Discapacidad - Ley N° 27639 44.1. Toda infraestructura de uso comunitario, público y privado, que se construya con posterioridad a la promulgación de la presente ley deberá estar dotada de acceso, ambientes o corredores de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad.

Materiales educativos adecuados	Art.14.- La educación [...] prepara para la vida y el trabajo.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art.13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son [...] f) Materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que plantea el mundo contemporáneo [...] Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en la instituciones públicas.
Docentes capacitados	Art. 15.- El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. [...] El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: [...] e) Carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral. [...] Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en la instituciones públicas.
Asignación de recursos	Art. 16.- [...] Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto de la República.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación [...] c) Priorizan la asignación de recursos por alumno, en las zonas de mayor exclusión, lo cual comprende la atención de infraestructura, equipamiento, material educativo y recursos tecnológicos. Art. 83.- El financiamiento de la educación comprende los recursos financieros destinados a obtener y contar con los recursos humanos, materiales tecnológicos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades educativas de la población.

ACCESIBILIDAD

La segunda obligación del Estado está relacionada a garantizar que las instituciones educativas y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos, sin discriminación.⁸⁶ El Estado está obligado a levantar cualquier obstáculo que impida ingresar al sistema educativo.

Derecho	Constitución de 1993	Leyes
Acceso a la educación básica	<p>Art. 17.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita.</p> <p>Art. 17.- [...] el Estado garantiza la erradicación del analfabetismo.</p>	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 4.- La educación es un servicio público, cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades. Art. 12.- Para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento de desarrollo humano, la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria. El Estado provee los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo y garantiza que el tiempo educativo se equipare a los estándares internacionales. Art.18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación [...] i) Movilizan sus recursos para asegurar que se implementen programas de alfabetización para quienes lo requieran. Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 7.- Para lograr la igualdad de oportunidades en la cobertura de matrícula de niñas y adolescentes rurales [...] se establecen los siguientes criterios: a) Matrícula universal en los niveles educativos de inicial, primaria y secundaria.</p>
No ser discriminado	<p>Art. 2.- Toda persona tiene derecho [...] 2) A la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.</p>	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 8.- Principios de la educación [...] b) la equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso [...] c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Art.19.- [...] el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 8.- [...] a) Que en las escuelas rurales impere la equidad y desaparezcan las prácticas de discriminación a las niñas y adolescentes, por motivos de raza, insuficiente manejo de la lengua oficial y extra-edad. Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 27337 Art. 14.- [...] ningún niño o adolescente debe ser discriminado en un centro educativo, por su condición de discapacidad ni por causa del estado civil de sus padres. La niña o la adolescente, embarazada o madre, no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios. [...] La autoridad educativa adoptará las medidas del caso para evitar cualquier forma de discriminación.</p>

Asignación de recursos mínimos, educación gratuita	<p>Art. 16.- [...] Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.</p> <p>Art. 17.- [...] En las instituciones del Estado, la educación es gratuita.</p>	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044</p> <p>Art. 4.- La educación es un servicio público, cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades [...]. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.</p> <p>Art.13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: [...] c) Inversión mínima por alumno que comprenda la atención de salud, alimentación y provisión de materiales educativos.</p> <p>Art. 83.- [...] Anualmente, el Estado destina no menos del 6% del Producto Bruto Interno a la educación estatal. La inversión por alumno se incrementa a precios constantes</p>
--	--	---

ACEPTABILIDAD

La tercera obligación del Estado se refiere a asegurar que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse que la educación sea aceptable (pertinente, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, para los padres.

Derecho	Constitución De 1993	Leyes
Obtener logros en el aprendizaje	<p>Art. 14.- La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte.</p>	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044</p> <p>Art. 10.- Para lograr a la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural y se realiza una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje.</p> <p>Art. 66.- [...] Es finalidad de la Institución educativa el logro de los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.</p>

Currículo adecuado	Art.16.- El Estado [...] formula los lineamientos generales de los planes de estudios.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art.13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: b) Currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades educativas que deben ser diversificados en las instancias regionales y locales y en los centros educativos, para atender a las particularidades de cada ámbito. [...] Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas.
Docentes idóneos	Art. 15.- [...] El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art.13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: [...] d) formación inicial y permanente que garantice idoneidad de los docentes y autoridades educativas. [...] Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas. Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 25.- Es responsabilidad primordial del Ministerio de Educación el desarrollo de un sistema permanente de actualización y capacitación de los profesores rurales, que les posibilite conocer experiencias innovadoras de educación de niñas y adolescentes rurales.
Recibir un trato digno	Art. 2.- Toda persona tiene derecho [...] 24) A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: [...] h) Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Art. 15.- [...] El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad así como al buen trato psicológico y físico.	Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 13.- [...] Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: [...] d) Organización institucional y relaciones humanas armoniosas que favorecen el proceso educativo. [...] Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas. Art. 53.- [...] Le corresponde: a) [...] recibir un buen trato y adecuada orientación e ingresar oportunamente al sistema o disponer de alternativas para culminar su educación. Art. 68.- Son funciones de las Instituciones Educativas: e) Propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante. Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 27337 Art. 16.- El niño y el adolescente tiene derechos a ser respetados por sus educadores y a cuestionar sus criterios valorativos, pudiendo recurrir a instancias superiores si fuera necesario. Art. 18.- Los directores de los centros educativos comunicarán a la autoridad competente los casos de: a) Maltrato físico, psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio de los alumnos.

Educación de calidad	Art. 16.- [...] [El Estado] Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 14.- El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Art. 16.- En el ámbito de su competencia, los organismos del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación: [...] b) Evalúan, en los ámbitos nacional y regional, la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión.</p>
Participar y vigilar	Art. 13.- [...] Los padres de familia tienen [...] el derecho [...] de participar en el proceso educativo.	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 5.- [...] Los padres de familia [...] tienen el derecho de participar en el proceso educativo. Art. 63.- [...] La sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de los Consejos Educativos que se organizan también en forma descentralizada. Art. 69.- El Consejo Educativo Institucional⁸⁷ es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana.</p> <p>Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 33.- Los padres de familia y la comunidad tienen derecho a vigilar el comportamiento de los profesores en la escuela, para que sean permanentemente respetuosos y equitativos, especialmente con las niñas y adolescentes rurales.</p>

⁸⁷ Integrado por representantes de la comunidad educativa. La Comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local (art.52).

ADAPTABILIDAD

La cuarta obligación del Estado será la de garantizar que la educación sea lo suficientemente flexible a fin de adaptarse a las necesidades de los estudiantes, de la sociedad y de la comunidad, posibilitando la permanencia en el sistema educativo y culminación de la escolaridad.

Derecho	Constitución de 1993	Leyes
Educación adaptada a los requerimientos de las personas y la comunidad	Art. 16.- [...] Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044</p> <p>Art. 18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación [...] g) Adecuan la prestación de servicios educativos a las necesidades de las poblaciones.</p> <p>Art. 25.- El sistema educativo peruano es integrador y flexible porque abarca y articula todos sus elementos y permite a los usuarios organizar su trayectoria educativa.</p> <p>Art. 37.- La Educación Básica Alternativa [...] se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. [...] La educación básica alternativa responde a las necesidades de: a) Jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla. b) Niños y adolescentes que no se insertaron oportunamente en la Educación Básica Regular o que abandonaron el Sistema Educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares. c) Estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo</p> <p>Art. 39.- La Educación Básica Especial tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas con necesidades educativas especiales.</p> <p>Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 27337</p> <p>Art. 19.- El Estado garantiza modalidades y horarios escolares especiales que permitan a los niños y adolescentes que trabajan asistir regularmente a sus centros de estudios.</p>

Educación Bilingüe e Intercultural	Art. 17.- [...] Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.	<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación [...] b) Elaborar y ejecutar proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idiomas. Art. 20.- La Educación Bilingüe intercultural se ofrece en todo el sistema educativo [...] c) Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano. [...] e) Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica.</p>
Currículo y textos adaptados		<p>Art. 68.- Son funciones de las instituciones Educativas: a) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo institucional. [...] c) Diversificar y complementar el currículo básico, realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos. Art. 74.- Las funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local [...] n) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las Instituciones Educativas en su jurisdicción.</p> <p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N°27867 Art. 47.- Funciones en materia de educación [...] c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.</p> <p>Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 6.- De la atención diversificada a las necesidades de las niñas y adolescentes rurales. El sistema educativo peruano: [...] c) Garantiza la diversificación curricular de acuerdo con la realidad sociocultural.</p> <p>Ley General de la Persona con Discapacidad - Ley N° 27639 Art. 22.- Los Centros Educativos Regulares y Centros Educativos Especiales contemplarán dentro de su Proyecto Curricular de Centro, las necesarias adaptaciones curriculares que permitan dar una respuesta educativa pertinente a la diversidad de alumnos, incluyendo a niños y jóvenes con necesidades educativas especiales. El Ministerio de Educación formulará las directivas del caso.</p>

Permanecer en el sistema educativo		<p>Ley General de Educación - Ley N° 28044 Art. 18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación [...] d) Aseguran mecanismos que permitan matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los estudiantes en el sistema educativo y establecen medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio. e) Implementan, en el marco de una educación inclusiva, programa de educación para personas con problemas de aprendizaje o necesidades educativas especiales en todos los niveles y modalidades del sistema. Art. 21.- El Estado promueve la universalización. [...] Sus funciones son: [...] e) Garantizar iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que favorezcan el aprendizaje oportuno, efectivo y pertinente.</p> <p>Código de los Niños y Adolescentes - Ley N° 27337 Art. 14.- [...] la niña o la adolescente, embarazada o madre, no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios.</p> <p>Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558 Art. 7.- Para lograr la igualdad de oportunidades [...] b) Ingreso oportuno y permanencia hasta la culminación de la educación.</p>
------------------------------------	--	---

Podemos señalar, si observamos en los cuadros respectivos los derechos y las correspondientes disposiciones legales, que el Estado ha adoptado medidas jurídicas que permiten llevar a cabo cada una de las “características” antes señaladas. Sin embargo, ello no es suficiente para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, para lo cual se debe tener presente la interacción entre la disposición legal y la implementación respectiva, la misma que puede verse afectada por una serie de factores: económicos, sociales, culturales, institucionales, etc., sobre los cuales el Estado debe hacer todo lo posible para erradicarlos y facilitar la materialización del derecho a la educación.

CAPÍTULO 2. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En el capítulo anterior se ha revisado y analizado el marco jurídico actual que estructura el derecho a la educación en el Perú, sin embargo existen factores estructurales externos e internos al sistema educativo que dificultan el cumplimiento de dicha promesa jurídica.

Teniendo en consideración las obligaciones del Estado descritas anteriormente para cada dimensión, se presenta a continuación un análisis de los factores que condicionan el derecho a la educación intentando responder en qué medida afectan el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

FACTORES EXTERNOS

POBREZA Y RURALIDAD

La pobreza es una condición de vida que afecta el normal desarrollo de la persona cuyas consecuencias obstaculizan el desenvolvimiento pleno de la personas en sociedad. Es “un problema de limitaciones al momento de satisfacer necesidades básicas”⁸⁸ –tal

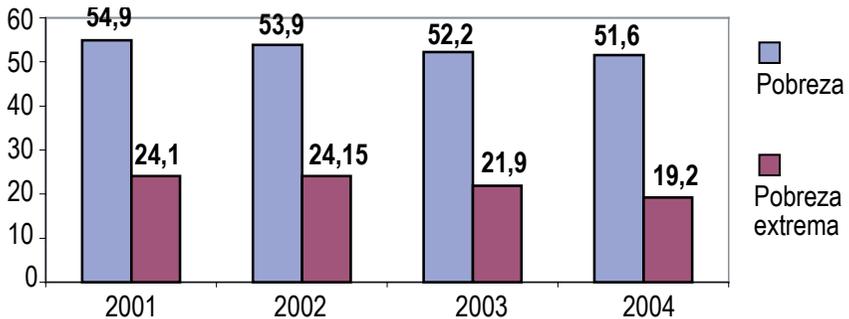
88 Amartya, S. (1982), *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación (Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation)*, Oxford, Clarendon Press.

como lo expresa Amartya Sen— no facilitando a la persona el acceso, uso y beneficio de los bienes que la sociedad ofrece (salud, educación, trabajo, cultura, etc). Bajo estas condiciones, en el Perú, entre 1997 y el 2001 se incrementó la población en situación de pobreza en 12 puntos porcentuales: en 1997 había 10.535.000.000 pobres que significaba el 42,7% de la población peruana y en el 2001 se llegó a 14.609.000.000 de personas que supone el 54,8% de la población y de los cuales 6.513.000 viven en condiciones de pobreza extrema. El incremento ha sido significativo a razón de 3 puntos porcentuales por año (INEI, 2006).

Sin embargo, en los últimos cuatro años la población pobre en el Perú ha disminuido en tres puntos porcentuales y los pobres extremos en cuatro puntos. A pesar de estas fluctuaciones es evidente que durante las últimas tres décadas el Perú viene manteniendo más de la mitad de su población en condición de pobreza (50% en 1970; 46% en 1980; 55% en 1991; 48,4% en el 2001).

Gráfico 1.

Población en situación de pobreza y pobreza extrema en el Perú (2001-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

De acuerdo con las cifras registradas por el INEI, se puede decir que la pobreza en el Perú no afecta de manera similar a las zonas geográficas del país, sino que ésta más bien se concentra en la población rural andina y amazónica donde además la variable étnica y cultural genera una mayor diferenciación:

Cuadro 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza⁸⁹
y pobreza extrema según área de residencia 1997-2001

Área de residencia	1997	1998	1999	2001
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA				
Urbana	29,7	29,7	34,7	42,0
Rural	66,3	65,9	71,8	78,4
Total	42,7	42,4	47,5	54,8
POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA				
Urbana	5,3	5,2	4,7	9,9
Rural	41,5	40,0	44,4	51,3
Total	18,2	17,4	18,4	24,4

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares IV trimestre, 1997-2001.

La realidad mostrada por estas cifras son ratificadas por la distribución del poder adquisitivo de las familias, medido mediante el ingreso *per cápita* anual del hogar, que evidencia que los hogares rurales perciben cerca del 50% del ingreso de las áreas urbanas:

Tabla 2. Índice de ingreso anual del hogar según áreas de residencia
(Lima Metropolitana=100)

Área de residencia	Ingreso anual
Lima metropolitana	100
Sierra urbana	85
Costa urbana (no incluye Lima)	70
Selva urbana	67
Costa rural	45
Sierra rural	39
Selva rural	38

Fuente: Instituto Cuanto - RNNV 2000. A precios de Lima Metropolitana de mayo 2000.

89 La pobreza se ha definido como la incapacidad de una familia de cubrir con su gasto familiar una canasta básica de subsistencia. Este enfoque metodológico clasifica a las personas como pobres o no pobres. Similarmente, en el caso de que el gasto familiar no logre cubrir los requerimientos de una canasta alimentaria, se identifica a la familia como pobre extrema. (INEI - 2005).

Por otro lado, en el mismo año, la distribución de la pobreza según grupo etáreo muestra que la población comprendida entre los 0 y 19 años aglutina porcentajes por encima del 50% de la población en situación de pobreza:

Tabla 3. Distribución de la población en situación de pobreza según edad (1997-2001)

Grupo de edad	1997	2001
0 a 4 años	53,5%	66,3%
5 a 9 años	53,3%	66,0%
10 a 14 años	53,9%	66,9%
15 a 19 años	44,0%	56,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Esta situación de pobreza en el país afecta principalmente a la población infantil, generando entre otros, una grave desnutrición y una incorporación temprana al trabajo, lo cual limita sus posibilidades de desarrollo pleno en la sociedad. La población rural infantil es la que mayores condiciones desfavorables presentan: el 40,2% de la población en extrema pobreza de las áreas rurales son menores de 6 años (INEI, 2001). Según los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) Continua (2005) encuentra que el 24,1% de la población menor de cinco años sufre desnutrición crónica, siendo los más afectados los niños de la sierra (37,1%) seguidos de la población infantil de la selva (23,4%) y de la costa (15,1%; no incluye Lima Metropolitana, que alcanza 6%).

Asimismo, la temprana incorporación de la población infantil al mundo del trabajo es otro de los factores que condiciona el desarrollo de esta población. Si bien, en las áreas rurales dista significativamente del trabajo en las áreas urbanas, en ambos casos estos estudiantes se ven obligados a compatibilizar la escolaridad con las tareas laborales lo que impide la asistencia regular a la escuela y es causa de repitencia y deserción. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2001) hay una correspondencia entre los departamentos con mayores niveles de pobreza y los mayores porcentajes de niños

y niñas que trabajan. Así, en Puno el 70% realizan alguna actividad económica, en Huancavelica el 59% y en Apurímac el 58%.

En el 2005 en el Perú, el 33% de la población infantil entre los 0 y 17 años vive en zonas rurales, es decir, 3 millones 571 mil niños y adolescentes residen en estas zonas; siendo mayor la población entre los 6 y 11 años, es decir, la población en edad de asistencia a la educación primaria (Tabla 4). Asimismo, existen 2.161.700 hogares rurales, de los cuales el 72,5% vive en condiciones de pobreza y el 40,3% en extrema pobreza.

Tabla 4. Distribución de la población rural infantil según edad

Edad	Población
0 a 4 años	1.045.674
5 años	203.118
6 a 11 años	1.216.982
12 a 16 años	939.562
17 años	166.208

Fuente: Estadísticas básicas 2005. Ministerio de Educación.

De acuerdo con las cifras mostradas anteriormente se puede apreciar que la pobreza en el Perú se concentra principalmente en la población de áreas rurales y en los menores de 19 años. Situación que conforma un grupo étnico con enormes desventajas socio económicas y nutricionales para afrontar el proceso de escolaridad. Conocedores del impacto significativo que tiene la nutrición en el proceso de aprendizaje de la población escolar es de esperar que nuestras escuelas públicas –pues son las que reciben en su totalidad a esta población– atienden a una población que no cuentan con las condiciones básicas de nutrición para lograr un aprendizaje óptimo.

En relación con los indicadores educativos, en el 2004, el acceso a la educación muestra un avance significativo en la cobertura en la educación básica en todos sus niveles: el 53% en inicial, el 93% en primaria y el 70% en secundaria. Asimismo, se evidencia que la edu-

cación primaria alcanza llegar a las poblaciones menos favorecidas de áreas rurales y en condición de pobreza.

Sin embargo, la población pobre y pobre extrema presentan menores porcentajes de acceso a la educación especialmente en los niveles de inicial y secundaria. Es decir, la población escolar pobre ubicada en zonas rurales –mayoritariamente– ve limitado su acceso a la escolaridad inicial y secundaria, lo cual se debe principalmente a la falta de instituciones educativas para estos niveles.

Tabla 5. Tasa neta de cobertura de la educación inicial, primaria y secundaria según área de residencia y nivel de pobreza

	Inicial	Primaria	Secundaria
Total	53	93	70
Urbano	62	94	91
Rural	43	90	53
Pobre	55	93	71
Pobre extremo	36	90	48

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación en el 2005 contó con 24.119 escuelas de primaria en zonas rurales de las cuales el 98% son de gestión estatal, es decir, la oferta educativa en estas zonas está garantizada fundamentalmente por el Estado. La ubicación y distribución de las escuelas rurales no facilita o no supera las dificultades de acceso para los poblados aislados y dispersos de estas zonas; lo que explica que el 90% de las escuelas de primaria sean multigrado: 9.230 unidocentes, 12.403 polidocentes multigrado y 2.486 polidocentes completos. Las escuelas unidocentes atienden a 24 estudiantes, las multigrado a 67 y las polidocentes a 187; lo cual muestra la baja densidad poblacional por escuela que hace inviable implementar un modelo polidocente completo en cada una de ellas. Situación que se agudiza si consideramos que en el 39% de las escuelas atiende un maestro 6 grados y en el 24% atiende a tres. Asociado a esta complejidad pedagógica están las condiciones de infraestructura deficiente y carencia de servicios básicos que presentan estas escuelas: sólo

el 10,7% tiene desagüe, el 24,2% energía eléctrica y el 60,4% tiene agua potable.⁹⁰

En el 2003 sólo el 59% de los estudiantes de zona rural logran culminar la primaria entre 11 y 13 años y el 54% de los estudiantes en pobreza extrema frente al 73% del total de la población escolar, logrando hacia los 14 a 16 años la culminación de este nivel un mayor porcentaje (83% en pobreza en el área rural y 78% en pobreza extrema). Con respecto a la culminación de la secundaria observamos que el 24% de la población rural entre 16 y 18 años logró culminar la secundaria, mientras que el 17% de la población pobre extrema logró hacerlo. Sin embargo, estos porcentajes se ven incrementados hacia los 19 a 21 años donde el 37% del área rural culmina y el 28% de la población en pobreza extrema.

Asimismo, la extraedad se presenta de manera significativa en la población escolar rural y pobre tanto en primaria (54% área rural y 61% pobre extremo) como en secundaria (65% área rural y 61% pobre extremo).

Por otro lado, la alta tasa de repitencia y el retiro son dos aspectos que caracterizan a la población escolar de las áreas rurales y pobres. La tasa de repitencia en el área rural en el 2003 fue del 13% mientras que en la población pobre fue de 11% y de los pobres extremos 15% en el nivel de primaria, en secundaria no hay diferencias significativas con respecto al total de la población. En esta misma línea, la tasa de retiro de primaria, para este mismo año, fue de 9% en el área rural, el 6% en los pobres y el 11% en los pobres extremos.

A partir de estas cifras podemos deducir que la calidad de los aprendizajes adquiridos por la población rural y los pobres extremos se ven seriamente afectados por sus condiciones de vida y la falta de un sistema educativo que responda de manera más efectiva y eficaz a su problemática.

Si bien el Estado en la última década ha logrado mejorar significativamente el acceso de esta población a la educación primaria,

90 Montero, C. (2006), Seminario Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú. Lima. Fuente: Estadísticas Básicas MED 2005.

aún falta mucho por hacer con respecto a la educación secundaria e inicial (artículo 17 de la Constitución Política, artículo 13 Ley General de Educación). Las condiciones geográficas de la ruralidad de la selva y de la sierra peruana configuran un panorama complejo que no permite superar la disponibilidad de las escuelas en poblados dispersos y distantes –que obliga a los estudiantes a caminar largas distancias para llegar a la escuela– generando extraedad al ingreso, disminución de la población estudiantil que transita hacia la secundaria y la deserción escolar, y por lo tanto, el incumplimiento del mandato constitucional artículo 17) donde se establece que el Estado debe promover la creación de centros de educación donde se requiera. Como vemos, la disponibilidad de las escuelas en estas zonas no sólo pone en evidencia la tensión entre la eficiencia y la adecuación de la escuela para estos colectivos, sino también cómo se ven afectados entre sí el incumplimiento de dichas obligaciones. Por otro lado, la falta de un calendario escolar compatible con las actividades agrícolas propias de la zona es una muestra adicional de la poca adaptabilidad de la escuela peruana a las características de esta población.

Asimismo, la compleja situación pedagógica en la que se ven insertas las instituciones educativas rurales –alto porcentaje de escuelas multigrado, especialmente las unidocentes– evidencia nuevamente el conflicto entre la eficiencia y la eficacia – equidad del sistema, pues responde de manera eficiente a la disponibilidad de escuelas pero no responde eficazmente ni con equidad a las características de esta población de modo que asegure una educación de calidad, tal como lo estipulan los artículos 10, 18 y 21 de la Ley General de Educación. Los bajos resultados en los logros de aprendizaje, las altas tasas de repitencia y deserción escolar en estas zonas rurales muestran que este modelo de gestión no está favoreciendo a la escolaridad de esta población, no logrando cumplirse con las obligaciones de adaptabilidad y aceptabilidad. Sin embargo, las características de densidad poblacional y distribución geográfica de estas zonas nos llevarían a intuir que el modelo de gestión de escuela propuesto es una alternativa para asegurar el derecho a la educación a esta población y que estarían operando otras variables como

la idoneidad de la formación docente, la dotación de materiales, la niveles de nutrición, la estimulación temprana, entre otras las que tienen una explicación directa a estos resultados.

La necesidad de contribuir con el ingreso familiar mediante la inserción temprana al mundo del trabajo y las condiciones de desnutrición crónica configuran un panorama de compleja solución. Esta situación afecta principalmente los logros de aprendizaje de los estudiantes así como su permanencia y culminación de la escolaridad evidenciando la poca capacidad de respuesta del Estado en el cumplimiento de su obligación de crear las condiciones necesarias para que la educación sea aceptable y logre los aprendizajes esperados, no favoreciendo el cumplimiento de los artículo 10, 66 y 25 de la Ley General de Educación que señalan el mandato de calidad y equidad de la educación, así como, la función articuladora y flexible del sistema educativo de manera que permita a los usuarios organizar su trayectoria educativa.

La desnutrición crónica infantil –focalizada en las zonas rurales de la sierra y la selva– asociada a la limitada cobertura de la educación inicial en dichas áreas constituyen la mayor limitación para que esta población inicie su escolaridad en buenas condiciones, reproduciendo un círculo vicioso que no permite el ingreso de generaciones en mejores condiciones de alimentación y estimulación temprana a la escolaridad, generando las consecuencias –por demás conocidas– en el proceso de aprendizaje. Por ello, la importancia de implementar lo estipulado en el artículo 17 de la Ley General de Educación, sobre la complementariedad de programas alimentarios y de salud.

Las condiciones de educabilidad desfavorables generadas por la pobreza y la ruralidad en nuestro país determinan significativamente los logros que pueda alcanzar el sistema educativo a favor de estos colectivos. Las brechas de desigualdad entre las poblaciones no pobres –pobres y urbanas– rurales acentúan y muestran la enorme desigualdad e inequidad del país y la poca eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las obligaciones del Estado con respecto a la disponibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

La capacidad del sector educación para responder a las obligaciones impuestas por la normativa para cubrir plenamente este derecho en estos colectivos –pobres y rurales– es limitada. Se requiere la intervención con políticas intersectoriales que mejoren las condiciones de educabilidad que presenta esta población, desde aspectos nutricionales, de salud y pedagógicas hasta la inversión en infraestructura de carreteras y medios de transporte.

DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA

La diversidad lingüística y étnica es una de las características estructurales más importante en el país. Si bien, como plantea Trapnell,⁹¹ se suele interpretar la diversidad lingüística como sinónimo de adscripción étnica; ésta solo es pertinente para los casos de los pueblos indígenas amazónicos y aymaras, no siendo de igual forma –o no queda claro– para el resto del país. La declaración de habla castellana no supone una adscripción cultural del declarante; por lo que para el análisis de este apartado se tomará las cifras relacionadas a la diversidad lingüística entendiendo que la discriminación étnica y racial va más allá de la problemática lingüística.

La diversidad lingüística en nuestro país es la característica principal del mundo rural tanto en la costa como en la selva y en la sierra. Si bien, la mayoría de la población peruana habla castellano (83,8%) tenemos que el 13% habla quechua, el 2,5% habla aymara y el 0,7% habla lenguas nativas amazónicas (Censo, 1993). Según el Atlas Lingüístico del Perú (Chirinos, 2001) existen 3199.474 hablantes quechuas mayores de 5 años que representa el 16,6% de la población total, 412705 hablantes de aymara que supone el 2,1% de la población peruana. El Censo de Comunidades Nativas de 1993 estimó la población indígena en 299.218 identificándose 40 lenguas.

En el 2000, El Ministerio de Educación, estimó que la demanda potencial de esta población era de 887300 entre los 6 y 16 años, lo

91 Trapnell, L. (2004), *Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú*, Consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB - ANDES. Lima.

que representaba el 14% de la población escolar y el 29% ubicada en el área rural. La realidad en la que se inserta el bilingüismo es compleja y conlleva a la exclusión y discriminación, éste se presenta asociado a pobreza y analfabetismo, además de estar concentrado en zonas donde las escuelas no cuentan con la debida especialización de los profesores, ni la existencia de programas especiales, así como tampoco, la provisión de los materiales educativos respectivos. Por otro lado, constituye el mayor porcentaje de víctimas de la violencia política –1980 al 2000–; pues el 75% de las víctimas fueron quechua hablantes.⁹²

La Ley General de Educación vigente establece la obligación del Estado de proveer una Educación Bilingüe Intercultural (EBI) en todo el sistema educativo, garantizando el aprendizaje en la lengua materna de los estudiantes y del castellano como segunda lengua. Sin embargo, el desarrollo de la EBI ha sido orientado básicamente al área rural y en primaria a pesar de que existe un porcentaje de población no rural que tiene como lengua materna una diferente al castellano, debido a la migración campo-ciudad.⁹³

En el 2005, el 26% de las escuelas rurales tienen a más de 1/3 de su población estudiantil que habla una lengua originaria y que la emplea en casa, siendo los departamentos con un mayor porcentaje: Apurímac (79%); Puno (77%); Ayacucho (68%); Cusco (66%), Huancavelica (58%), Ancash (45%); Ucayali (32%); Amazonas (23%) y Loreto (20%). Bajo este panorama, la EBI atiende a 2395 instituciones educativas a nivel nacional y sólo logra dar cobertura al 28% de las escuelas con mayor porcentaje de población bilingüe. A pesar de los esfuerzos en el incremento de las escuelas EBI en los últimos dos años, la cobertura es muy limitada.⁹⁴

92 Montero, C. (2006). Seminario Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú. Lima, septiembre 2006. Fuente: Estadísticas Básicas MED 2005.

93 Trapnell, L; Neyra, E. (2004). Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú. Consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB - ANDES. Lima, junio del 2004.

94 Montero, C. (2006). Seminario Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú. Lima, septiembre 2006. Fuente: Estadísticas Básicas MED 2005.

Una de las principales dificultades que atraviesa la EBI es la falta de docentes bilingües capacitados en el abordaje pedagógico correspondiente. Así tenemos que la población de niños y niñas entre los 3 y 5 años con lenguas maternas distintas al castellano asisten a programas de educación inicial dirigidos por promotoras y/o educadoras monolingües en castellano. Tal es el caso de la UGEL de Satipo en la que existen 21 instituciones educativas de inicial en las que sólo tres de los docentes hablan la lengua originaria de la comunidad nativa. En la UGEL de Chanchamayo se presentan una situación similar, existen 6 instituciones de educación inicial y en 4 de ellos los docentes son monolingües castellanos. Esta situación no sólo afecta las posibilidades de comunicación efectiva entre docentes y estudiantes sino que también van acompañadas de una actitud de poca valoración y respeto a la lengua originaria. Asociado a ello, tenemos a los padres de familia de zonas de influencia del castellano hablantes que perciben a la EBI como un “retraso para el desarrollo de los niños”.⁹⁵

Por otro lado, el rendimiento escolar de los estudiantes bilingües muestra de manera dramática las brechas de inequidad con respecto al resto de la población. Las evaluaciones de rendimiento escolar realizadas en el 2001 a los estudiantes bilingües de 6° grado de primaria de escuelas polidocentes y multigrado muestran que están lejos de alcanzar la tasa de acierto tanto en comunicación integral (0,4% de EBI aymara y el 0% en el caso de EBI quechua) como en matemáticas y resolución de problemas (1% para EBI aymara y el 0% para EBI quechua)⁹⁶. Si bien, se puede cuestionar la pertinencia lingüística y pedagógica de estas evaluaciones son un referente que permite explorar los resultados de aprendizaje de esta población.

Los esfuerzos desplegados en los últimos 10 años han ampliado la atención de la EBI y le han dado presencia a nivel regional y local. El plan de capacitación, en el 2002, atendió 4.410 docentes, de los cuales 3.210 eran de zona andina y 1.290 de la Amazonía, sin

95 Trapnell, L; Neyra, E. (2004). Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú. Consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB – ANDES. Lima, junio del 2004.

96 Plan Nacional de Educación para todos (2005)

embargo, estas cifras aún son insuficientes para cubrir la demanda de capacitación de docentes EBI. Asimismo, en el 2004 se han distribuido 701.058 unidades de materiales didácticos entre cuadernos de trabajo, materiales para el aprendizaje de castellano y lenguas originarias y módulos didácticos.⁹⁷

Al igual que la pobreza y la ruralidad, la diversidad lingüística del Perú es una de las características del país que constituye un enorme potencial cultural y al mismo tiempo una de las mayores dificultades a superar, puesto que es uno de los compromisos jurídicos señalados en la Constitución (artículos 2, 17), la Ley General de Educación (artículos 8, 12, 19) y la Ley de Fomento de la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales (artículo 8). El Estado no logra alcanzar una cobertura significativa en escuelas con porcentajes significativos de estudiantes con lengua originaria, ocasionando que el grueso de esta población no sea atendida bajo condiciones pedagógicas adecuadas que le permita contar con una educación de calidad y equitativa.

Una de las mayores deficiencias está relacionada a la disponibilidad de docentes idóneos, tal como lo establece la Constitución Política artículo 15 y la Ley General de Educación artículo 13. Los bajos porcentajes de docentes capacitados en pedagogía escolar en una segunda lengua no es suficiente para atender con calidad, asociado a la distribución de materiales EBI que no logra cubrir la demanda de material para todos los centros EBI. Estas deficiencias explican los niveles de logro escolares –aceptabilidad– tan deficitarios en esta población, pues a la mayoría de ellos se les exige una escolaridad en una segunda lengua sin una mayor consideración pedagógica; situación amparada por el Constitución Política (artículos 14 y 169); así como en la Ley General de Educación (artículos 10, 18, 66). Las situaciones donde los docentes no hablan la lengua originaria de la región son recurrentes y el común denominador de las escuelas con diversidad lingüística. Por otro lado, la poca valoración de los propios por la lengua originaria –pues la consideran un retraso– impide una mayor exigencia desde la población.

Las condiciones bajo las cuales se desarrolla el proceso de aprendizaje de la población bilingüe del país muestra claramente los vacíos del Estado en el cumplimiento del mandato de la adaptabilidad. Considerando que el derecho a la educación es un derecho de tipo progresivo el esfuerzo del Estado debe estar orientado a mejorar las condiciones pedagógicas de este colectivo, pues está fuertemente asociado a la ruralidad y la pobreza.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Hasta el momento, hemos analizado la situación de exclusión social que enfrenta la población peruana que vive en condiciones pobreza, en zonas rurales y que son bilingües. Sin embargo, no son los únicos colectivos que no participan de manera plena en la sociedad, también se encuentran los discapacitados y los analfabetos –de quienes nos ocuparemos en este apartado–.

Discapacidad

La población discapacitada –según el INEI– “es aquella que presenta alguna deficiencia o ausencia de tipo anatómico, psicológico o fisiológico y por lo tanto, tiene ciertas restricciones o limitaciones para realizar una actividad en la forma considerada normal para un ser humano”. Según los datos del censo de 1993, la población discapacitada en el país era de 288.526 personas lo que suponía el 1,3% de la población total, estando representada en su mayoría (56,7%) por personas entre los 15 y 64 años, el 20,2% tiene menos de 15 años y el 23,1% más de 65 años. Se da un mayor número de discapacitados hombres (50,7%) que de mujeres (49,3%). El área urbana es la que concentra un mayor porcentaje de esta población alcanzando el 64,4%, siendo el departamento de Lima el que registra un mayor número (73.113), seguido por los departamentos de Puno, Cusco, Piura, Cajamarca, Junín y Ancash.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas de los hogares de los discapacitados, el censo de 1993, identificó que el 62,4% de los hogares tenían alguna necesidad básica insatisfecha lo que nos in-

dica que más de la mitad de la población discapacitada se encuentra en condición de pobreza.

Con respecto a los indicadores educativos –recogidos por el censo de 1993– tenemos que tan sólo el 24,4% (54.684) de la población discapacitada ha logrado superar la educación primaria, siendo la proporción más alta en los departamentos de Lima, Arequipa, Tacna y el Callao. Esto explica la alta tasa de analfabetismo en esta población que asciende al 41,1%, siendo mayor en el caso de la mujeres (51,5%) que en los hombres (30,7%). Asimismo, se identificó que sólo 41.186 personas discapacitadas mayores de 5 años asistían a instituciones educativas de cualquier nivel educativo y/o modalidad, lo que significa 15 de cada 100; y que el 51,4% no asiste (140.495 discapacitados) y el 33,5% no haber asistido nunca a ninguna (91.577).

Con la finalidad de mejorar los niveles de acceso de esta población a la educación, la Ley General de Educación ha determinado la Educación Básica Especial que permita incorporar a la población con necesidades educativas especiales a las aulas ordinarias. Entiende por estudiantes con necesidades educativas especiales a aquellos que tienen un tipo de discapacidad que dificulte su aprendizaje, asimismo, niños y adolescentes que sean talentosos.

Los resultados de este cambio en la normativa ha permitido que en el 2004, se atendieran a 29.317 estudiantes con necesidades educativas especiales en las instituciones educativas de nivel primaria, lo que significó un incremento del 5,5% con respecto al 2003.

No se cuenta con información precisa sobre el número de instituciones educativas que cuenta con servicios complementarios de atención a esta población, tampoco se conoce en qué medida la infraestructura –barreras arquitectónicas– responde a las dificultades de desplazamiento de esta población.

Analfabetismo

El analfabetismo es una de las condiciones que lleva a la exclusión y marginalidad en la sociedad y que incrementa la vulnerabilidad de los grupos más desfavorecidos. En el 2003 la tasa de analfabetismo

en el Perú era de 12,3% lo que significó 2.211.193.000 de personas⁹⁸ siendo esta cifra a nivel regional similar al analfabetismo de Bolivia y Brasil. El último censo nacional encuentra que el 13,13% de la población no sabe leer ni escribir, evidenciando un punto de diferencia con respecto al 2003⁹⁹.

Los datos del 2003 muestran que el analfabetismo se concentra en la población mayor a los 40 años (22,1%) y en menor porcentaje en la población entre 15 y 24 años (3,2%), esta diferencia intergeneracional es muy probable que se deba al incremento que se ha dado en la cobertura de educación primaria en los últimos diez años. Por otro lado, se encuentra una mayor concentración en los departamentos de Huancavelica (28,9%), Ayacucho (29,5%) y Apurímac (28,0%) que son considerados como zonas de pobreza generalizada, además de ser las zonas más afectadas por la violencia política que vivió el país.

Con respecto a la distribución del analfabetismo por sexo encontramos que el analfabetismo es básicamente femenino: en el 2001, el 7% de la población analfabeta era femenina, de zona rural y hablante de una lengua originaria; en el 2003 hay un mayor porcentaje de analfabetas mujeres en todos los rangos de edad;

Tabla 6
Tasa de analfabetismo según edad y sexo

Edad	Tasa de analfabetismo	
	Hombre	Mujer
15 a 24 años	2,1	4,2
25 a 39 años	2,9	10,0
Más de 40	12,1	31,5

Fuente: INEI. Encuesta nacional sobre medición de niveles de vida y Encuesta Nacional de Hogares.

98 Indicadores de la Educación 2004. Ministerio de Educación.
99 Instituto Nacional de Estadística. Censo Nacional 2005.

El Plan Nacional de Alfabetización formulado en el marco del Decenio de la Alfabetización 2000-2010, ha alfabetizado en los últimos tres años (2002-2004) a un total de 289.482 analfabetos alcanzando sólo al 6.6% de esta población especialmente de las zonas de Puno (17.524), Cajamarca (23.352) y Cuzco (16.952); asimismo, las edades de mayor atención han sido entre los 25 y 44 años (52,8%) y en su mayoría mujeres (85,7%). Asimismo, en el 2004 el PNA alcanzó alfabetizar al 30,5% de los participantes: 45,2% alcanzaron el nivel “en proceso” y el 24,3% se retiró del programa.¹⁰⁰

Cabe señalar que la Educación Básica Alternativa (EBA) atiende básicamente a población entre los 17 y 24 años de edad, alcanzando una cobertura en este rango de edad de 30,08%; con un mayor porcentaje de hombres (35,8%) que mujeres (25,8%) y de zona urbana (37,4%) que rural (25,0%).¹⁰¹ Estos datos muestran que esta modalidad educativa aún no logra absorber al grueso de la población joven y adulta que no se insertó oportunamente al sistema educativo o que abandonó los estudios.

De lo anterior, podemos concluir que el analfabetismo constituye un factor de exclusión social que se concentra en población mayor de los 40 años, en zonas rurales, en población con lengua originaria y en mujeres. Por otro lado, la disponibilidad del Programa Nacional de Alfabetización en los últimos años no ha logrado cubrir de manera significativa la demanda de alfabetización, así como tampoco cuenta con una propuesta pedagógica que permita una mayor eficacia en los resultados que obtiene.

La Educación Básica Alternativa se perfila como un espacio que pueda acoger con flexibilidad a esta población, no sólo a la joven y adulta, sino también a niños y adolescentes que requieren rutas de acceso diferentes a la Educación Básica Regular.

El analfabetismo constituye una muestra de la no realización del derecho a la educación en el Perú. El 13,3% de peruanos, es decir, más de dos millones de peruanos que accedió a la educación o que

100 Dirección Nacional de Educación de Adultos. Ministerio de Educación.

101 Indicadores de la educación. Perú 2004. Unidad de Estadística. MED

habiendo asistido a la escuela no ha logrado adquirir uno de los aprendizajes básicos de la educación: saber leer y escribir, incumpliendo con el mandato establecido en la Constitución política (artículo 17) y en la Ley General de Educación (artículo 18).

Si se revisa la concentración del analfabetismo en la población peruana encontramos que los mayores porcentajes se concentran en las áreas rurales, en la población pobre y hablante de una lengua originaria; lo cual evidencia que esta población es la más vulnerable en la concreción del derecho a la educación limitando el goce pleno de este derecho y los beneficios que de él se desprenden.

Es cierto que el Estado viene ejecutando el Plan Nacional de Alfabetización, sin embargo, la disponibilidad de recursos asignado a éste en los últimos años ha ido disminuyendo lo que contradice la voluntad de cumplir con el Plan Decenio de la Alfabetización. Desde una perspectiva de derechos humanos la alfabetización es un logro básico del derecho a la educación que debe ser plenamente garantizado y exigido por la población a fin de evitar la exclusión social y permitirle contar con las herramientas necesarias para hacer frente a las demandas del mundo actual.

Por otro lado, la cobertura educativa a la población discapacitada no logra aún ser suficiente, a pesar de lo establecido en el marco jurídico (Constitución política en el artículo 2; Ley General de Educación en sus artículos 8 y 19). La disponibilidad de escuelas que cuentan con las condiciones arquitectónicas y pedagógicas que acojan y garanticen un proceso de aprendizaje idóneo es casi nulo. Una muestra clara de no haber atendido el derecho a la educación de este colectivo son las cifras de analfabetos discapacitados que registra el INEI en el censo del 2003 (41%).

Los esfuerzos del Estado por atender a los estudiantes con necesidades educativas especiales –como denomina actualmente la Ley General de Educación en el artículo 8– han estado centradas en estos dos últimos años en ampliar la cobertura a mediante el Plan Nacional de Inclusión, sin embargo, las competencias estatales referidas a la adecuación pedagógica, la disponibilidad de infraestructura adecuada, la dotación de materiales especiales, el logro de aprendizajes, la

calificación docente y la permanencia en el sistema aún no muestra un horizonte claro. No es suficiente con asegurar que esta población acceda al sistema educativo sino que además se deberá proveer las condiciones necesarias para que su tránsito escolar sea positivo y se logre los fines educativos propuestos.

Es importante señalar que el incremento de la matrícula en la Educación Básica Alternativa –creada en la Ley General de Educación, artículo 37– evidencia el interés por ampliar el acceso a la Educación Básica en colectivos que no se insertaron a tiempo o que abandonaron la escolaridad, a pesar que su cobertura aún no logra los niveles deseados.

GÉNERO

En la actualidad, según el censo nacional realizado en julio del 2005, el Perú cuenta con 27.219.264.000 habitantes, distribuidos en 13.061.026.000 hombres y 13.091.239.000 mujeres; no mostrando diferencias significativas de crecimiento entre ambos sexos.

El género como categoría de análisis es una construcción social que ha transformado las diferencias entre los sexos en desigualdades sociales, económicas y políticas. Por un lado, toma en cuenta los roles que una determinada sociedad le atribuye a los sexos; y por otro lado, cómo estos roles asignados se convierten en desigualdades para las mujeres.

Desde una perspectiva de equidad de género podemos decir que en el Perú subsisten barreras importantes en el acceso a la igualdad de oportunidades políticas, económicas, sociales y laborales; barreras que se acentúan según el nivel socioeconómico, cultural y procedencia geográfica de la mujer. Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales (2006) ratifican esta caracterización “las brechas de género en el Perú están íntimamente relacionadas con la situación socio-económica, la ubicación geográfica (rural o urbana), y la pertenencia étnica cultural”. Un ejemplo que muestra la situación descrita es la alta tasa de analfabetismo femenino en zonas rurales quechua hablantes.

Algunas cifras de empleo muestran esta diferencia en la igualdad de oportunidades. En el 2000 el subempleo de la PEA ocupada era superior en las mujeres (54,2%) que en los hombres (46,4%) en 7,8 puntos porcentuales. Similar diferencia se observa con respecto al empleo adecuado, las mujeres alcanzan el 40,4% y los hombres el 48,2% dándose una ventaja de 7.8 puntos porcentuales. Es decir, las mujeres están subempleadas y en empleos no adecuados en mayor porcentaje que los hombres lo que nos estarían indicando ciertas desigualdades en los procesos de contratación y valoración de las capacidades laborales de las mujeres.

Los indicadores educativos no muestran grandes diferencias entre hombres y mujeres con respecto al acceso a la educación, conclusión y desempeño. Las mujeres presentan mayor porcentaje de conclusión de la primaria en rangos de edad entre los 11 y 13 que los hombres, para luego ser menor cuando el rango de edad aumenta. Estos datos podrían estar indicando que en el caso de las mujeres hay menos posibilidades de concluir la primaria si superan una determinada edad.

Por otro lado, las diferencias en el desempeño escolar en las áreas lógico matemática y comunicación integral no muestran desventajas significativas de las mujeres con respecto a los hombres, por el contrario presentan un mejor rendimiento en comunicación integral que los hombres.

Tabla 7
Indicadores de eficiencia educativa en primaria según sexo 2001-2003

	Hombre	Mujer
Tasa de cobertura (2003)	93,0	92,1
Tasa de conclusión 11-13 años (2003)	71,9	73,2
Tasa de conclusión 14-16 años (2003)	92,0	90,3
Desempeño en comunicación integral por debajo del básico (2001)	74,0	79,0
Desempeño en lógico matemáticas por de abajo del básico (2001)	42,0	43,0
Tasa de repitencia (2001)	8,7	8,3
Retirados (2001)	5,2	4,3

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

A pesar de que el acceso, permanencia y desempeño no muestra diferencias significativas entre hombres y mujeres, se observa que las mujeres logran en un menor porcentaje continuar los estudios de nivel secundaria después de culminada la primaria. Los cinco puntos porcentuales de diferencia que se observan muestran que hay una mayor presión de las familias para que los varones terminen los estudios básicos que en el caso de las mujeres, subsistiendo aún la idea “es suficiente la primaria para la mujer”.

Tabla 8
Indicadores de eficiencia educativa en primaria según sexo 2002 2003

	Hombre	Mujer
Tasa de transición primaria - secundaria (2002)	93,6	88,6
Tasa de deserción (2002)	3,6	4,1

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

Otro indicador de desventaja de las mujeres en el sistema educativo es el tiempo de escolaridad con respecto al aprendizaje de la lecto-escritura. Las niñas con escolaridad de dos años tienen mayor porcentaje (21,6%) que no logran aprender a leer y escribir a diferencia de los hombres (19,7%).

Con respecto a la secundaria se puede observar que si bien la cobertura es menor en las mujeres que en los hombres, éstas muestran mejores indicadores de conclusión de la secundaria. Es decir, que las mujeres que logran continuar sus estudios en la secundaria tienen mayores probabilidades de culminar la secundaria que los hombres. Una razón de ello, es que hay un menor porcentaje de niñas que repiten y que se retiran del sistema escolar.

Tabla 9
Indicadores de eficiencia educativa en secundaria según sexo 2001-2003

	Hombre	Mujer
Tasa de cobertura (2003)	71,0	68,0
Tasa de conclusión 16-18 años (2003)	50,6	52,0
Tasa de conclusión 19-21 años (2003)	66,1	67,2
Desempeño en comunicación integral por debajo del básico (2001)	64,0	62,0
Desempeño en lógico matemáticas por de abajo del básico (2001)	79,0	86,0
Tasa de repitencia (2001)	11,3	8,7
Retirados (2001)	6,10	5,10

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

Las cifras de aprobación y retiro de la educación secundaria muestran diferencias significativas entre mujeres y hombres, así como también entre las mujeres de ámbito rural o urbano. Las niñas del ámbito rural muestran mayor porcentaje de desaprobación y de retiros que las niñas de ámbitos urbanos lo que evidencia el impacto que tienen en la permanencia de las mujeres en el sistema escolar las características culturales y socioeconómicas de las áreas rurales.¹⁰²

Tabla 10
Eficiencia interna según área de residencia y sexo en el nivel secundaria 2002

	Urbano		Rural	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Aprobados	83,4	87,2	78,9	80,4
Retirados	5,0	4,1	10,8	10,7

Fuente: Censo Escolar 2002. Elaboración Unidad Estadística del MED.

Los indicadores educativos descritos con respecto al acceso y el tránsito no muestran una situación crítica de inequidad de género en

estos aspectos, sin embargo evidencian una relativa igualdad que oculta los procesos de jerarquización que ocurren en el sistema educativo, tal como lo señalan Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales (2006).

Se han realizado varios estudios en los que se hace evidente esta jerarquización e inequidad entre los sexos en el sistema educativo. Uno de ellos es el estudio realizado por Jeanine Andereson y Christina Herencia (1982) que evidenció que en los textos escolares peruanos las mujeres están subrepresentadas y sólo aparecen en roles tradicionales y espacios privados. Veinte años después, estos hallazgos fueron corroborados por Muñoz en el 2002.¹⁰³

Asimismo, en el estudio realizado por Teresa Tovar (1997)¹⁰⁴ se encontró que en los espacios escolares de jóvenes de escuelas públicas de Lima se establece un “techo de cristal” a la aspiración de las mujeres a participar de manera equitativa en el espacio escolar. Asimismo, que mediante diferentes formas de relación de los docentes con los estudiantes se daba una atención privilegiada a los hombres, mayor estímulo a sus logros y por ende, la invisibilización de las mujeres, reproduciendo las relaciones jerárquicas entre ambos sexos.

En esta misma línea Ruiz-Bravo, Neira y Rosales¹⁰⁵ (2005) han evidenciado en una investigación en escuelas rurales que los saberes previos de las mujeres no son tomados en cuenta durante el desarrollo de la clase. Tal como señala Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales (2006) la equidad de género en la escuela requiere preguntarse por lo que ocurre al interior de las aulas y no quedarse sólo en la interpretación de los datos referidos al acceso y rendimiento escolar.

Un colectivo importante de mujeres que merecen especial atención son las madres adolescentes. Según las estadísticas del INEI (ENDES, 2000) el 13% de todas las adolescentes entre los 10 y 19

103 Muñoz, F; Ruiz-Bravo, P; Rosales, (2006). “Género, educación y equidad en el Perú”, pp. 205-253, en *Equidad de Género y reformas educativas*. Argentina, Chile, Colombia y Perú. Santiago de Chile, Hexagrama Consultoras, FLACSO, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IESCO), Universidad Central de Bogotá.

104 Op cit. pp 208

105 Op cit. pp 209

años están embarazadas y el 55% son embarazos no deseados. Una de los factores que podrían explicar estas cifras serían el nivel educativo que poseen las madres adolescentes, pues se encuentra que a mayores niveles educativos menores son los riesgos de embarazo: 36,9% sin educación, 26,4% con primaria, 9,6% con secundaria y 4,1% con educación superior (madres adolescentes entre los 15 y 19 años). Esta situación afecta de manera significativa su permanencia y continuidad en el sistema escolar que muchas veces reacciona de manera negativa y termina ocasionando que las madres adolescentes abandonen la escolaridad.

Un indicador asociado a lo anterior, está referido al porcentaje de madres que han culminado la educación básica, encontramos que el 44% de las madres de áreas urbanas han culminado la educación básica presentándose una diferencia significativa con respecto a las madres de áreas rurales que sólo alcanzan el 8%. Esta situación se agudiza en función del nivel socioeconómico de las mujeres: en el caso de las no pobres culminan el 52%, las del sector pobre llegan a culminar el 19% y las de pobreza extrema alcanzan tan sólo el 4%.¹⁰⁶

Otro colectivo importante de mencionar son las mujeres adultas quienes participan en menor medida de los servicios educativos. La tasa de cobertura en la educación de adultos entre los 17 y 24 años muestra que sólo el 25,8% de mujeres en esta edad asisten a un centro educativo, mientras que los varones alcanzan el 35%. Estas cifras evidencia menores oportunidades de las mujeres adultas para continuar o iniciar la educación básica; así tenemos que las mujeres entre 25 y 34 años tienen 8,6 años de escolaridad y los hombres de 9,3 años.¹⁰⁷

Las cifras mostradas anteriormente presentan un panorama de las mujeres que se ve en mayor o menor medida favorecido según sea su ubicación en el contexto nacional: área de residencia, edad y pobreza; tal es el caso de la alta concentración de mujeres analfabe-

106 Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadística – MED.

107 Informe Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadística – MED.

tas, rurales y de lengua originaria que evidencia su vulnerabilidad, contradiciendo el artículo 2 establecido en la Constitución Política.

Los indicadores de acceso a la educación y eficiencia del sistema educativo no muestran diferencias significativas entre ambos sexos. Los logros de aprendizaje, la permanencia en el sistema y la culminación de la escolaridad presentan cifras similares entre hombres y mujeres, e incluso con algunas ventajas para las mujeres. Estos resultados que presenta el sistema educativo con respecto al género dejan ver que existe una respuesta adecuada del Estado en su afán por proveer igualdad de oportunidades educativas a ambos sexos. Sin embargo, no permiten conocer e indagar sobre las asimetrías que se producen en la vida cotidiana de las escuelas e invisibilizan las relaciones de jerarquía que se dan entre ambos sexos.

Por otro lado, el nivel educativo que alcanzan las madres adultas y las madres adolescentes –porcentaje alto de madres con escolaridad incompleta– evidencia que existen dificultades en las mujeres para continuar en el sistema educativo. Asimismo, el bajo porcentaje de mujeres jóvenes y adultas que se reinsertan en la Educación Básica Alternativa (EBA) deja ver que a partir de determinada edad es más difícil que la mujer pueda continuar con sus estudios a diferencia de los hombres, dificultades posiblemente asociadas a la maternidad o a responsabilidades laborales; especialmente las residentes en áreas rurales.

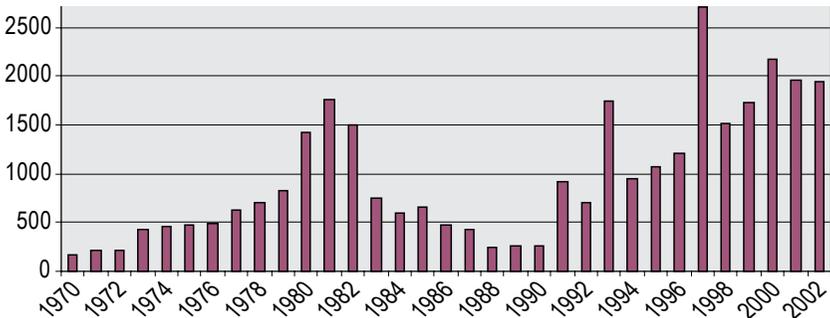
DEUDA EXTERNA Y EDUCACIÓN

La consideración del problema de la deuda externa y su relación con la extensión e intensidad de la pobreza y las limitaciones que impone al desarrollo de países tanto o más pobres que el Perú, es un tema viejo en términos de denuncia de un sistema internacional injusto, pero relativamente nuevo respecto de la necesidad de construir un orden mundial distinto, más coherente con las tendencias culturales, sociales, políticas, económicas y ambientales, que anuncian una creciente interacción e interdependencia entre los países.

Los años ochenta del siglo que pasó se conocen en América Latina como los de la década perdida debido a que corresponden con un ciclo de endeudamiento y políticas económicas fallidas que propiciaron la multiplicación de procesos inflacionarios cuyos extremos vivimos en el Perú, Argentina, Brasil y México. Como paliativo a esta situación los organismos internacionales impulsaron los llamados programas de ajuste estructural de nuestras economías, los mismos que al buscar disminuir sus efectos negativos sobre la población pasaron a denominarse programas de “ajuste con rostro humano”. Pero, más allá de lo que contribuyó, o no, esta discusión al establecimiento de medidas de protección para los más pobres, lo cierto es que para los peruanos significó retroceder una década en términos de los niveles de ingreso, y por tanto un enorme empobrecimiento de la sociedad nacional.

El tema de la deuda se convirtió entonces en los años noventa en el establecimiento de nuevos calendarios de pago y de políticas que permitan al estado la posibilidad de recaudar lo suficiente como para atender sus compromisos de pago.

Gráfico 2



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El ajuste significó limitar la capacidad del estado para actuar sobre la sociedad reduciendo sus funciones a garantizar la continuidad de servicios mínimos (seguridad, salud, educación); y al mismo tiem-

po propició el establecimiento de políticas económicas neoliberales que dieron lugar a un reordenamiento productivo y un nuevo proceso de acumulación.

Con el advenimiento del milenio surgen entonces voces como las del Vaticano, que demandan la condonación de la deuda externa para los países pobres.¹⁰⁸ Para este entonces ya los estados desarrollados habían iniciado experiencias de cambio de deuda por inversión a través de la creación de los llamados fondos de contravalor. Esta iniciativa sin embargo no prospera, salvo en algunos casos frente a la situación de algunos países africanos, y más recientemente para el caso de Bolivia en Latinoamérica.

La comunidad internacional intentará por otros medios implementar nuevas políticas frente al tema de la deuda pasada y las condiciones para el nuevo endeudamiento, y en el caso del Perú una misión conducida por Javier Pérez de Cuellar intentará en el 2001 conseguir condonaciones o reconversión de deuda por inversión social, pero que la final no tuvo éxito pese a haber recogido un conjunto de intenciones por iniciar negociaciones en este sentido. Ni los reportes del Ministerio de Economía, ni los del Ministerio de Educación (MED) recogen información sobre este punto.

Respecto del endeudamiento para inversión en Educación como señala el Plan Estratégico Sectorial Multianual Reformulado 2004-2006 del MED, “los proyectos cofinanciados por el Gobierno Peruano y las fuentes de crédito internacional, se ha reducido sustantivamente desde US\$112 millones en 1999 hasta sólo US\$47.8 durante el 2003 y se espera una ejecución de sólo US\$28.0 millones el 2004”. Cabe señalar que estas inversiones se iniciaron con los proyectos con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puestos en marcha en 1995 y 1996 respectivamente.

El mismo informe señala que “los esfuerzos por lograr financiamiento de la cooperación técnica internacional no reembolsable ha tenido éxitos parciales alcanzando un volumen de recursos alrededor

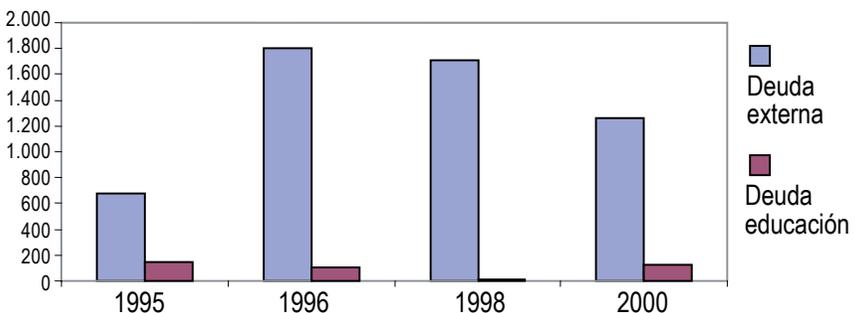
108 La iniciativa HIPC, puesta en marcha por el Banco Mundial y el FMI en el año 1996 (y reformada en 1999).

de US\$8.4 millones anuales entre 1996 y el 2003. Dicho monto, sin embargo, es significativamente pequeño en relación a la oferta de recursos externos, siendo una de las principales barreras de acceso la carencia de cartera de proyectos viables de los distintos agentes públicos del sector”.

Por otro lado, hay varias formas de ver a relación entre el endeudamiento y la educación, como preguntarse si el endeudamiento debe concentrarse en proyectos puramente productivos con una tasa de retorno que asegure su cancelación en un plazo determinado, y por tanto considerar que el gasto social en general y el educativo en particular debe financiarse exclusivamente con recursos internos dado que sus beneficios se ven en el largo plazo; o señalar que sin ellos no es posible alcanza transformación alguna en el sector; o quizá diciendo que recurrir a estos fondos significa renunciar a tener autonomía en materia de política educativa en tanto los prestatarios condicionan su apoyo en función de sus propios intereses.

En cualquier caso también puede considerarse un crédito como beneficioso en tanto permite contar con recursos que en el corto plazo no pueden provenir de ingresos propios, de modo que permiten adelantar procesos que mejoran la calidad de los servicios que el estado debe brindar a sus ciudadanos. En el caso del Perú considerando el monto de la deuda pública, la proporción correspondiente a educación resulta poco significativa.

Gráfico 3



De otra parte, puede señalarse que si bien los montos no resultan significativos para una cartera que gasta alrededor de 2.000 millones de dólares por año, la dependencia puede verse en su orientación. En su totalidad los créditos financiaron inversiones destinadas a mejorar las condiciones del servicio educativo. El programa MECEP financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se concentraron en infraestructura (en un contexto de crecimiento de la demanda por escolaridad), reforma curricular, capacitación docente y dotación de materiales educativos, esto el marco de una propuesta educativa más general. En este sentido el endeudamiento externo permitió reorganizar los procesos educativos en un contexto en el que el servicio educativo se limitaba a pagar salarios docentes.

Hasta qué punto estas negociaciones y las que se hicieron durante el lustro pasado como las del proyecto rural con el Banco Mundial y la segunda etapa del proyecto BID, han condicionado la política educativa, es un asunto difícil de responder con precisión. Los organismos internacionales tienen sus propias agendas desarrolladas sobre experiencias acumuladas en diferentes países, y en ese sentido gozan también de solvencia técnica; sin embargo los países tienen no solo sus propias prioridades sino también sus propios principios sobre lo que debe ser la educación. Por ello puede sostenerse que cuanto menos sólida sea la política educativa de un país, mayor será su dependencia de los equipos de los bancos. Asimismo, también hay que considerar en este balance los niveles de coincidencia entre las políticas internas y las medidas que proponen las agencias de préstamo.

Lo que se señala en las cartas de intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional, no considera sino en el año 2003 una mención explícita al tema educativo que dice “para mejorar la eficiencia del sector público, el Gobierno está realizando una revisión de los gastos del sector público, desarrollando una estrategia de descentralización fiscal y reformando el sistema de educación pública” refiriéndose básicamente al tema de ordenamiento de la planilla docente permitiendo que los profesores excedentarios en una escuela (con base en una relación alumno/docente) puedan brindar sus servicios allí donde faltan profesores. Política que en todo caso permi-

tió aumentar la eficiencia del gasto público y que hubiese permitido contar con algunos recursos adicionales en función de una mejor negociación interna.

En el período 2000-2006 el sector ha contado en general con menos recursos de endeudamiento, pero su capacidad de ejecución ha sido también inferior generando costos adicionales. Y también ha contado con mayores recursos internos, así “el gasto público ejecutado se incrementó en términos reales en 35% (con un crecimiento anual de 5%), mientras que los programas Educación Inicial, Primaria, y Secundaria tuvieron un crecimiento en sus presupuestos ejecutados de 19%, 19%, y 50% respectivamente.”¹⁰⁹ De manera que se ha visto reducida la dependencia de crédito externo, sin embargo como señala el informe del MEF “La evidencia muestra que los avances son insuficientes: Sólo 12% de los estudiantes de 6to grado comprende lo que leen y sólo 3% de los alumnos que culminan la secundaria tienen nivel suficiente en matemática”.¹¹⁰

El endeudamiento externo en el sector educación se ha orientado a asegurar el desarrollo de un conjunto de políticas educativas gestadas en el marco de las experiencias internacionales de las agencias de préstamo y adaptadas a las condiciones locales por los equipos negociadores, y en el menor de los casos provienen de otras fuentes cuyos condicionamientos son menores a cambio de menor soporte técnico y mayor costo del préstamo.

Entre 1995 y la fecha un porcentaje elevado del endeudamiento se orientó a la ampliación y sustitución de la infraestructura educativa. Asimismo, ha posibilitado la distribución de materiales educativos, los mismos que en la actualidad se adquieren con recursos del tesoro público. Se generó condiciones para implementar nuevos modelos de capacitación docente a cargo de instituciones especializadas, permitió la asignación de recursos a programas de cambio curricular y modificaciones en la estructura educativa y propició además

109 Principales resultados del gasto público social: Acciones Prioritarias. MEF.2006. Para mayor referencia: http://www.mef.gob.pe/ESPEC/marco_macro.php

110 Ibid.

cambios en la gestión educativa dotando al MED de capacidades de planificación y medición de rendimientos de aprendizaje.

En cuanto a la accesibilidad, encontramos que se desarrollaron los programas de matrícula en edad oportuna y la articulación de inicial 5 años, primer y segundo grado de primaria que ampliaron el acceso a la educación básica. El Proyecto de Educación Rural se orientó en la misma dirección, y a reducir los márgenes de discriminación; así como, el programa de fomento de la educación de niñas y adolescentes rurales que contó con subvenciones internacionales.

Con respecto a la aceptabilidad, los criterios que han estado a la base de los programas de endeudamiento han sido los de mejora de la calidad, basados en la fórmula: capacitación docente + materiales educativos + infraestructura, y a la que se sumó el cambio curricular. Sin embargo fueron orientándose al apoyo de reformas en la gestión, en particular a las experiencias de autonomía escolar; y más recientemente a la promoción de la participación de padres de familia en diversas instancias de la acción educativa. Por otro lado, se apoyó los cambios en la formulación curricular de la educación para el trabajo incrementando su pertinencia.

En cuanto a la adaptabilidad encontramos que los recursos de la deuda externa en educación permitió el desarrollo de experiencias de autonomía escolar, sistemas de gestión para la elaboración de los PEI y las actividades de Educación Bilingüe Intercultural.

CORRUPCIÓN

La corrupción es un problema que afecta el desarrollo integral de nuestro país. Por ello, hemos considerado importante tratar el tema de la corrupción como estudio de caso, pues ella no solamente socava la legitimidad de la institución educativa como espacio de formación de ciudadanos sino también limita la realización del derecho a la educación.

FACTORES INTERNOS

SEGMENTACIÓN Y DIFERENCIACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR

La educación en el Perú contempla al menos tres modalidades de gestión de las instituciones educativas: pública de gestión directa, pública de gestión privada y privada. En el 2006, el número de centros o programas de educación básica que responden a gestión directa es de 64.779, públicos de gestión privada 275 y de gestión privada 18.896; lo que hace un total de 83.950. Históricamente, el número de centros ha evolucionado con una tasa de crecimiento del 12% para los programas escolarizados y 38,3% para los no escolarizados en el sector público entre 1990 y 1997. De igual forma, la tasa de crecimiento de la oferta privada escolarizada fue de 148,6% y no escolarizada de 328%.¹¹¹

En el 2006, en todos los niveles, se registró una matrícula de 8.595.379 estudiantes, en la gestión directa se atiende a 6.778.285, en la pública de gestión privada y 109.778 y 1.707.316 estudiantes en la privada. En cuanto a la educación básica encontramos una concentración de población estudiantil en la zonas urbanas y en mayor número en centros de gestión directa, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 13
Distribución de la matrícula según el tipo de gestión de la escuela
y área de residencia (2006)

Tipo de gestión	Total	Urbano	Rural
Pública de gestión directa	6.478.997	4.165.477	2.313.520
Pública de gestión privada	101.753	96.791	4.962
Gestión privada	1.356.571	1.295.631	60.940

Fuente: Unidad de Estadística Educativa, 2006. Ministerio de Educación.

De acuerdo con el estudio de Eliana Ramírez,¹¹² la población rural se ubica en centros poblados, comunidades y caseríos. Tiene un alto nivel de dispersión, aislamiento y dificultad para la comunicación. Más de seis y medio millones de personas (89% de la población rural) vive en comunidades de menos de 500 habitantes (INEI, 1997). Según PNUD, al 2000, en el Perú habían 5.826 comunidades campesinas y 1.267 comunidades nativas.

Señala además que 2 millones 208 mil alumnos de un total de 6 millones 520 se encuentran en el área rural que equivalen al 34% de alumnos estatales del sistema escolarizado en el 2001. De ellos, el 44% son del nivel de educación primaria de menores. El 76,2% de la población urbana de 12 a 16 años asiste a la secundaria y sólo el 48,9% es de la población rural. En ésta se dan diferencias de género, 83,2% son varones y 72,6%, mujeres. Hay aproximadamente 9 mil centros de secundaria, frente a casi el triple de centros de primaria. En el ámbito rural quienes quieran seguirla deben trasladarse a la capital de provincia o de distrito, originando serios desembolsos que no todos los padres pueden afrontar. El Ministerio viene planteando políticas de Educación a distancia para cubrir los déficit de educación secundaria a través del Proyecto Huascarán y del Proyecto Educativo en Áreas Rurales”.

La escuela unidocente tiene un solo profesor que atiende diversos grados y es director de la misma, la polidocente multigrado, dos o más docentes, cada uno de los cuales atiende a más de un grado; y, la polidocente completa, en cada grado hay un profesor o más. En el área rural, 9 de cada 10 escuelas son multigrado, ya sean unidocentes o polidocentes multigrado.¹¹³ Se caracterizan además por su aislamiento, diversidad de lenguas y culturas.

En el 2005, del total de 24.119 instituciones educativas rurales de primaria de menores, el 98% son de gestión estatal. El 90% de las escuelas rurales de primaria son multigrado, de las cuales 9.230

112 Ramírez, E. (2001), *Uso del tiempo en escuelas unidocentes y multigrado*. Documento de trabajo. Ministerio de Educación – USAID- UNICEF, Lima.

113 Montero, C. (2006), *Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú*, Lima, IEP.

son unidocentes; 12.403 son polidocente multigrado y 2.486 polidocente completo. Según algunos estudios, la conformación de estas escuelas, se hizo para atender una población pequeña y dispersa y con pocos recursos y no como una opción pedagógica que buscara calidad en los aprendizajes.¹¹⁴

A nivel nacional, los resultados que muestran los estudiantes del sector público son más bajos que los del sector privado. Todos los grados y áreas evaluadas observan diferencias significativas entre las escuelas públicas y las privadas, todas ellas a favor del sector privado. Las diferencias entre ambos grupos en los rendimientos promedio de sus estudiantes son bastante grandes. En términos pedagógicos, estas diferencias se pueden definir a partir de las tareas que los estudiantes pueden afrontar con éxito.

Tabla 14
Rendimiento de los estudiantes que finalizan la primaria y secundaria según tipo de gestión de la Institución Educativa (2004)*

	Primaria		Secundaria	
	Comun. integral	Lógico Matem.	Comun. integral	Matemática
Gestión pública	81%	41%	69%	88%
Gestión privada	39%	13%	31%	55%

* Porcentaje de estudiantes cuyo rendimiento está por debajo del nivel básico.

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

En las escuelas rurales los logros educativos son bajos. La Evaluación Nacional 2001 da cuenta del desempeño de los niños vernáculo hablantes en el manejo del castellano, no así de la lengua materna. Mejores puntajes, aunque en porcentajes muy bajos, obtienen los aymará hablantes, luego los de lenguas amazónicas y finalmente los de quechua (Unidad de Medición de la Calidad. Ministerio de Educación, 2001).

Otro indicador importante que muestra esta diferenciación y segmentación del sistema escolar está relacionada con la inversión de los padres de familia en la educación de sus hijos. A pesar de que la gratuidad de la Educación pública es un derecho constitucional y además, haya sido explicitado y ampliado en la Ley General de Educación en la cotidianeidad de las familias peruanas no se de esta manera. El estudio realizado por GRADE (2002) señala que en el 2000 las familias con hijos matriculados en la Educación Primaria pública gastaron un total de 242 millones de dólares que corresponden al 0,45% del PBI y representa un gasto promedio por alumno en cada familia de 64.5 dólares; asimismo, en el caso de la secundaria, las familias gastaron un total de 185 millones de dólares que corresponden al 0,34% del PBI y supone un gasto por alumno en cada familia de 94 dólares. Estas cifras representan tanto en la Educación Primaria como en la Secundaria un tercio del gasto público en educación por alumno en cada nivel, cifra que es empleada para cubrir las deficiencias en la provisión de insumos complementarios para hacer funcionar a las instituciones educativas.

La segmentación del sistema educativo peruano en escuelas privadas y escuelas públicas ha derivado en la generación de brechas de desigualdad significativas en cuanto a la calidad y eficiencia interna, afectando la efectiva realización del marco jurídico con respecto a la equidad educativa (Ley General de Educación, artículos 10, 16 y 18). El sistema educativo público atiende al 79% de la población estudiantil peruana, lo que llevaría a deducir que cuenta con la disponibilidad instituciones educativas suficientes para atender o acoger al grueso de la demanda potencial; sin embargo, no está garantizando las condiciones suficientes y necesarias que le permitan cumplir con las obligaciones relacionadas a la calidad y permanencia en el sistema, de acuerdo a lo establecido por la Ley General de Educación (artículos 10, 18 y 66).

Los indicadores educativos referidos a los logros de aprendizaje, la repitencia, deserción y extraedad muestran la gran disparidad entre los estudiantes de colegios estatales con respecto a los de colegios privados. Esta desigualdad evidencia el incumplimiento de las obligaciones del Estado con respecto a la aceptabilidad y adap-

tabilidad del sistema a las necesidades de la mayoría de estudiantes peruanos; asimismo, deja ver cómo el sistema educativo continúa reproduciendo las desigualdades sociales y no equilibrando las brechas entre los sectores favorecidos y desfavorecidos de la sociedad, no logrado responder al mandato de la Ley general de educación referida a la equidad y calidad de la educación (artículos 13 y 18).

La diferenciación que se presenta al interior del sistema educativo público también ha venido generando desigualdades entre la población estudiantil que atiende, siendo los más afectados los estudiantes de zonas rurales. Las zonas rurales en su mayoría –90% en el caso de primaria– son unidocentes o multigrado y son en las que se observa mayores deficiencias en cuanto a logros de aprendizaje, repitencia, deserción y extraedad. Si bien, el modelo de gestión unidocente y multigrado para atender a esta población estudiantil dispersa de las zonas rurales es adecuada en términos de eficiencia no lo está siendo en términos de calidad y equidad educativa, lo que afecta directamente el derecho de los estudiantes rurales a recibir una educación pertinente y adaptada a sus necesidades y características. Esta situación evidencia una tensión también en el cumplimiento del marco jurídico; por un lado, se busca dar respuesta a la disponibilidad de escuelas, y por otro lado, no se logra cumplir en términos de la calidad de los aprendizajes (aceptabilidad) y la adecuación a las necesidades pedagógicas de estos colectivos (adaptabilidad); tal como se plantea en la Ley General de Educación (artículos 12, 13 y 18).

Las aportaciones de los padres de familia de las instituciones públicas es una prueba adicional de la vulnerabilidad constante a la que se ve sometidos los estudiantes del sector público en su derecho a recibir una educación gratuita (artículo 17 de la Constitución Política). Las obligaciones del Estado referidas a la disponibilidad de recursos económicos y la garantía de la gratuidad de la educación se ven incumplidas debido a los pagos que se les exige a los padres: fotocopias para exámenes, fotocopias para hojas de trabajo, libreta de calificaciones, asociación de padres, entre otros. Costos que para una familia pobre o de pobreza extrema suponen un gran esfuerzo económico y obligan a retirar a sus hijos de la escuela. Desde una

perspectiva realista y eficiente del sistema educativo, es importante preguntarse si es posible que el Estado asuma todos los costos que supone la “educación pública gratuita”, siendo éste un derecho, el Estado tiene la obligación de así cumplirlo, lo que supondría desarrollar fórmulas creativas que avayan en este sentido.

En resumen, la segmentación y diferenciación de nuestro sistema educativo polariza a la población estudiantil en grupos que gozan de mayores o menores oportunidades educativas en función de su ubicación en el contexto nacional, siendo los más vulnerados aquellos que residen en área rural, vivir en situación de pobreza y ser hablante de una lengua originaria.

EDUCACIÓN PRIVADA

La Constitución de 1993 amplía la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta la secundaria. Es en 1997 que se propone un cambio estructural, incluyendo un año de educación inicial para niño de 5 años de edad, y la reducción de la educación secundaria de 5 a 4 años, compensada con la implementación del bachillerato no obligatorio pero gratuito en establecimientos del Estado (actualmente no existe Bachillerato y la secundaria tiene una duración de cinco años). Es en este contexto que se comprende el estímulo al establecimiento de centros educativos privados, como complemento a las medidas del gasto público y a la ampliación de la gratuidad de la enseñanza.

El incremento de los centros educativos privados fue rápido, satisfaciendo la demanda de padres con recursos que envían a sus hijos a estos centros. Han surgido centros no estatales laicos, cooperativos, católicos y otros tipos de escuelas religiosas que se encuentran financiadas y administradas por el sector privado. Sin embargo, la norma de promoción de la inversión privada de la educación ha propiciado junto con el incremento de la oferta educativa un crecimiento inorgánico de los servicios ante la ausencia de mecanismos de control y supervisión del cumplimiento de las normas técnicas del sector en el país.

Los modelos mixtos han tenido desde sus orígenes, un éxito relativo en cuanto a calidad de la enseñanza y sus condiciones docentes, materiales y de equipamiento. Por ejemplo, las escuelas Fe y Alegría, que son manejadas por la Iglesia católica y financiada por el Estado.

La modernización de la educación básica ha sido un proceso liderado por el sector privado debido a su mayor disponibilidad de recursos. El aprendizaje desarrollado por las escuelas privadas en la introducción de nuevas tecnologías de comunicación, aprendizaje de idiomas, tutoría, módulos experimentales, entre otros, debe ser aprovechado por las escuelas públicas como instrumentos para el mejoramiento de la calidad.

En el Perú, no se ha llevado a cabo un proceso de privatización de la educación pública. Se han dado experiencias de gestión mixta que han mostrado algunos efectos positivos como ha sido el uso de la infraestructura pública y la capacidad ociosa de servicios en las escuelas privadas. Asimismo, en el intercambio de docentes, materiales y tecnologías pedagógicas para algunas materias que requieren atención preferente, dada la situación de emergencia educativa en relación a la calidad.

Estas iniciativas de cooperación entre el sector estatal y el privado deberán correr paralelas al desarrollo de nuevos instrumentos de gestión y cogestión entre el sector público (especialmente en el ámbito local) y organizaciones sociales y privadas, así como la aplicación de nuevas modalidades de financiamiento de la educación. Las capacidades de gestión educativa desarrolladas por diversos agentes es un recurso estratégico que debe ser aprovechado. Para ello es importante crear nuevas modalidades de gestión compartida tanto para las instituciones educativas como para algunos servicios importantes.

La calidad entre instituciones privadas y públicas genera discriminación en la apreciación en el acceso a la educación superior. Los egresados de experiencias privadas al contar con mayores ventajas, tienen mayor oportunidad, contraviniendo con lo definido en el marco jurídico con respecto a los fines que persigue la educación en términos de igualdad de oportunidades educativas y equidad de

la educación (artículo 18 de Ley General de Educación). En comparación, la inversión en la educación básica que han recibido es –en algunos casos– superlativamente diferente. Esto tiene implicancias en cuanto a rendimiento y número de años de escolaridad, que es relativamente mayor en los egresados de experiencias privadas.

El crecimiento de la oferta educativa privada ha dejado en manos del mercado la tensión entre calidad (eficacia) educativa y el costo de la calidad educativa, pues, a mayor calidad educativa más alto es el costo de los estudios. Las familias pobres y pobres extremas sin posibilidades de acceder a la educación privada deberán enviar a sus hijos a las escuelas públicas en las que el Estado no garantiza la calidad educativa que reciben. En este sentido, el derecho a la educación se somete a la capacidad de ingreso de la familia para poder acceder a una educación de calidad, contraviniendo con el mandato legal de provisión de una educación gratuita de calidad (artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación).

BAJOS NIVELES DE INVERSIÓN EDUCATIVA

La Constitución de 1993 declara la obligatoriedad de la educación en todos los niveles considerados básicos. El artículo 17 menciona que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria y, en las instituciones del Estado, gratuita. Sin embargo, la gratuidad no se da en la realidad. La operación de los colegios recurre a los padres, solución que depende de su nivel socioeconómico. Como veremos, los bajos niveles de inversión educativa por parte del Estado generan ciertas barreras al acceso equitativo a la educación.

En las últimas tres décadas la matrícula pública creció, mientras que los fondos totales destinados a la educación se mantuvieron constantes. Hasta 1991 se observó una tendencia negativa en el gasto por alumno, situación que se revirtió. En la década de los años 1990 el gasto anual por alumno en primaria y el gasto por alumno en secundaria subieron de 80 a 135 dólares y de 124 a 191 dólares, respectivamente. Si bien este aumento es importante, el gasto por alumno comparado con otros países de la región es muy bajo:

Tabla 15
Gasto Público en instituciones educativas por alumno - PPA (2001)

	Perú	Chile	Argentina	Brasil
Inicial	289	1.766	1.745	1.044
Primaria	317	2.110	1.655	832
Secundaria	449	2.085	2.306	864

Fuente: Indicadores de la Educación Perú 2004. Ministerio de Educación.

El Estado se encarga de financiar las remuneraciones de los maestros y de cubrir los gastos en bienes y servicios. Estos servicios son indispensables para que una escuela pueda operar, por ello deben ser financiados por los padres de familia a través de distintos medios y mecanismos. Esto origina desigualdad en el gasto total por alumno dentro de la educación pública, debido a las diferencia de ingreso de los padres de familia. En el Perú se gasta en promedio 199 dólares por niño en primaria: de este monto 32% es aportado por las familias. En el caso de la secundaria, el Estado aporta 191 dólares y las familias 94 dólares; es decir, de un total de 285 dólares por alumno, las familias aportan un 33%.

Sin tener en cuenta las pensiones, el Estado gasta un monto equivalente a 2,26% del PBI en Educación Primaria y Secundaria, mientras que las familias aportan 0,8%, cifra que subestima el gasto total de estas últimas ya que no incluye otros costos como el valor del tiempo dedicado a jornadas de trabajo en la escuela o a actividades escolares.

El gasto por alumno se ha reducido de 18,9% del PBI *per cápita* en 1968 a 9,4% en 1999 y ha tenido su punto más bajo en 1990, cuando sólo representaba el 5,6%. En el 2003 el Estado gastó US\$365 por alumno de nivel inicial en su modalidad escolarizada, US\$361 por alumno de primaria y US\$518 por alumno de secundaria (dólares PPA).¹¹⁵

Actualmente el estado peruano invierte el 3,4% del Producto Bruto Interno (PBI). El Gobierno del 2001-2006 se comprometió a elevar la cifra en un 0,25% anual hasta llegar a invertir el 6% del PBI en educación en

cumplimiento de la 12 política de Estado del Acuerdo Nacional. Con el gasto público se está financiando básicamente las remuneraciones docentes y no es posible asignar mayores recursos a las escuelas. Sólo un 13% aproximadamente se destina a la compra de bienes y servicios.

Por otro lado, el gasto en bienes y servicios y el gasto en remuneraciones tienden a ser menores en las regiones más pobres. Si bien el gasto en bienes y servicios es bajo, se encuentra una clara correlación positiva entre éste y la disponibilidad y calidad de servicios higiénicos y la disponibilidad de áreas académicas en los colegios.

Los padres tienden a aportar más para la operación de las escuelas en las regiones en las que el gasto del Estado en bienes y servicios es mayor. De igual modo, las familias aportan más en las escuelas con más y mejor infraestructura. El gasto de las familias constituye otra fuente de desigualdad, teniendo en cuenta que la adecuada o inadecuada calidad y cantidad de servicios de las escuelas se potencia por la contribución de los padres.

Los bajos niveles de inversión estatal en educación afecta principalmente la disponibilidad de infraestructura adecuada, sobre todo en las zonas más pobres del país, tal como se establece en los artículos 10, 13 y 18 de la Ley General de Educación. La asignación de recursos es desigual tanto a nivel de presupuesto nacional, como en la focalización micro que debería priorizar zonas con mayores necesidades pedagógicas para una educación más equitativa y de calidad. Asimismo, la inversión limitada impide que se doten a las escuelas de mejores condiciones de infraestructura, de mobiliarios y equipamiento de enseñanza que les permita a los docentes realizar su labor en mejores condiciones; a pesar que el artículo 16 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley General de Educación que establecen dar prioridad a la educación en la asignación de recursos del Estado y se reconoce la infraestructura como uno de los factores que interactúan para el logro de la calidad educativa.

Como se ha señalado también en el acápite anterior, la inversión del Estado y las familias en la educación es asimétrica, generando una situación de transmisión transgeneracional de la pobreza estructural: una familia de pocos recursos no cuenta con posibilidades de una

educación de calidad, que tampoco es brindada o subvencionada adecuadamente por el Estado. Todo ello redundará en las ya mencionadas consecuencias, relacionadas a la inadecuación de los currículos, escasa diversificación cultural y lingüística, bajo rendimiento e inequidad en el acceso a una educación de calidad. Todo ello, lleva al no cumplimiento pleno de los artículos 10, 18 de la Ley General de Educación.

LOS DOCENTES

En la actualidad, según cifras del Ministerio de Educación existen 447.453 docentes, de los cuales el 66,4% presta servicios en el sector público y el 33,6% en el sector privado. Por otro lado, la modalidad escolarizada es mayoritariamente ejercida por docentes en el sector público –67% del total– mientras la no escolarizada es ejercida por el sector privado –66,3% del total– (véase Anexo). Por otro lado, un estudio realizado el 2002 evidenció que el colectivo docente es eminentemente femenino: 62% son mujeres y 38% son varones¹¹⁶.

La mayoría de los docentes se encuentran ubicados en el nivel de educación primaria (42,4%), seguido de secundaria (36,9%) e inicial (11,0%). Asimismo, según datos del 2002, el 65% de docentes de primaria y el 34,5% de docentes de secundaria se ubican en zonas rurales¹¹⁷.

Tabla 16
Distribución de docentes por niveles 2005

Nivel 2005	Totales	Porcentaje
Total	447.453	100,0%
Educación Inicial	49.341	11,0%
Educación Primaria	189.525	42,4%
Educación Secundaria	164.939	36,9%
Educación Superior No Universitaria	27.207	6,1%
Otras Modalidades	16.441	3,7%

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística Básica 2005.

116 Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú (2002). Una nueva encuesta a docentes sobre opinión y actitudes. IIEP. UNESCO: Ministerio de Educación.

117 Magisterio, Educación y Sociedad en el Perú (2002). Una nueva encuesta a docentes sobre opinión y actitudes. IIEP. UNESCO: Ministerio de Educación.

El número de docentes ha ido aumentando en el sistema educativo a lo largo de los años. Este crecimiento se ha presentado de manera distinta, tanto para el sector público como privado, por ejemplo en los últimos doce años, el número de docentes ha crecido en 21,3%, mientras que en el sector privado ha crecido en 93,8%, generando un incremento del 38% aproximadamente de la población docente.

Tabla 17
Evolución de docentes en el sistema educativo de 1993 a 2005

Modalidad	1993	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	322.452	372.159	380.445	396.121	404.609	413.268	425.672	436.240	447.453
Pública	244.879	265.240	270.480	279.167	285.548	290.824	293.524	295.147	297.120
Privada	77.573	106.919	109.965	116.954	119.061	122.444	132.148	141.093	150.333

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística Básica 2005.

En el 2003, según los datos presentado por el Ministerio de Educación, el tamaño de clase promedio fue de 28 estudiantes en escuelas polidocentes, 22 en las escuelas multigrado y 26 en unido-centes, mostrando la demanda pedagógica de los docentes en escuelas multigrado y unido-centes.

Al mismo tiempo y a pesar de jugar un rol clave en el cambio educativo, el sector de docentes ha sufrido el progresivo deterioro de sus ingresos y de su condición social y profesional. La carrera magisterial actualmente, no hace mayores distinciones entre niveles de responsabilidad, de rendimiento u otros méritos –a excepción de los años de antigüedad– para determinar la remuneración, la promoción y las oportunidades de desarrollo profesional; ni cuenta con estándares precisos de calidad en el desempeño.

Relacionado con lo anterior, diversos estudios señalan que la situación de los docentes, pese haberse mejorado, en el último quinquenio, el aspecto remunerativo, presenta una serie de problemas que complican su labor. Por ejemplo, un estudio del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, señala que sólo el 14,4% de los docentes peruanos tiene otra actividad laboral remu-

nerada y que el 42,8% de ellos aporta a través de su remuneración más del 71% de los ingresos familiares totales, a diferencia de los docentes de Argentina y Uruguay que sus aportes sólo alcanzan el 35,4% y 27,8% respectivamente.¹¹⁸ Este dato, es evidenciado el 2002 en el estudio realizado por UNESCO en el que se encuentra que el 53,1% de los docentes tienen la responsabilidad de ser proveedores de ingresos al hogar, siendo mayor en las áreas urbanas (58,5%).¹¹⁹

Asimismo, en este mismo estudio, el 40,2% los docentes peruanos expresan realizar otra actividad profesional en el ámbito educativo o dedicarse a otra cosa, a diferencia del 27,3% de los docentes argentinos y el 19,4% de los uruguayos, lo que expresa una disconformidad con su labor actual. Esto se confirma, con el dato que sólo el 20,4% de los docentes peruanos piensa continuar con la labor que realiza actualmente versus el 43,6% y 52,6% de los docentes argentinos y uruguayos, respectivamente.

Por otro lado, con respecto a la estabilidad laboral en el 2002 el 62,5% de los docentes son estables y el 37,5% son contratados. El mayor porcentaje de contratados se concentran en la población docente joven que recién ha ingresado a la carrera magisterial. En términos generales, las condiciones de estabilidad laboral no constituyen un factor deficitario en el docente del sector estatal.¹²⁰ Asimismo, solamente el 11% de docentes realiza labores en un solo establecimiento educativo siendo mayor los porcentajes en docentes que trabajan en secundaria (16% en secundaria y 7,6% en primaria) y en los que laboran en escuelas del sector estatal (22,1% sector estatal y 8% sector privado)

Otro aspecto importante de resaltar con respecto a la formación inicial docente es que en nuestro país existen 54 universidades que cuentan con facultades de Educación y 354 Institutos Superiores Pedagógicos. Actualmente hay aproximadamente 100 000 docentes

118 Tenti, E. (2003), *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política*, IIPE, Buenos Aires.

119 Magisterio, educación y sociedad (2002). Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes. IIEP.UNESCO. Ministerio de Educación.

120 Op cit pp. 33

titulados que no encuentran trabajo. Sin embargo, el 21,7% de los docentes que se encuentran laborando en el sector educación no cuenta con el título pedagógico correspondiente, siendo en el caso de la educación básica, específicamente en la Educación Inicial donde se alcanza el más alto porcentaje de personal sin título pedagógico (28,9% de dicho nivel).

Es importante señalar que no se cuenta con sistema de evaluación continua del desempeño docente que permita su renovación de acuerdo a los resultados de aprendizaje de sus estudiantes, ni la entrega de estímulos y reconocimientos a sus esfuerzos y méritos. Existe un vacío en el conocimiento y control de la actuación del docente en clase, no hay sistemas de información que permitan conocer las deficiencias que presentan de manera que se puedan orientar políticas de formación continua e inicial al respecto.

Por último, otro indicador de la calidad de los docentes se recoge a partir de los resultados de la Evaluación Nacional (EN) del rendimiento escolar del 2004, donde se ha observado que presentan resultados deficientes en las habilidades de comprensión de textos y matemáticas. Una de las conclusiones a que llega dicha evaluación es: “Hay una asociación entre los aprendizajes que muestran los estudiantes en la EN 2004 y las habilidades de sus profesores: los alumnos de los profesores con mayores habilidades en Matemática y Comunicación tienden a obtener, en promedio, mejores resultados en las pruebas respectivas y viceversa”.

Aunque esta información solamente constituye un indicio importante a ser tomado en cuenta, ésta debería ser profundizada por medio de estudios específicos. Si las condiciones del trabajo docente resultan difíciles y éstas se asocian a las capacidades que poseen, nos encontramos frente a un problema crítico que obstaculizaría alcanzar una educación de calidad.

Es evidente que el funcionamiento exitoso del sistema educativo se apoya principalmente en la calidad de sus docentes, quienes conjuntamente con los estudiantes son los protagonistas del proceso de enseñanza aprendizaje. Debido al rol educador que cumplen –entendido éste de manera amplia– tienen la responsabilidad de conducir y

facilitar las experiencias educativas de los estudiantes hacia el logro de los fines que persigue la educación. Por lo tanto, la calidad de su desempeño repercute directamente en la formación de los estudiantes y así lo reconoce la Ley General de Educación en el artículo 13.

Las cifras descritas anteriormente evidencian que el sistema educativo peruano atraviesa una crisis en cuanto a la calidad docente, afectando directamente la respuesta del Estado a sus obligaciones de disponibilidad de docentes idóneos, aceptabilidad y a la adaptabilidad de éstos a las características de los estudiantes (artículo 13 de la Ley General de Educación). Las condiciones que el Estado provee al magisterio para la realización de sus funciones son deficitarias en términos de salarios, capacitación, incentivos y reconocimiento social lo que ha contribuido por un lado, a que sea una carrera poco atractiva generando una elección vocacional centrada en objetivos diferentes a los que supone la educación; y por otro lado, se justifica que la poca calidad en el desempeño profesional.

Si bien la mayor parte de docentes del magisterio público tienen una condición laboral estable, también es cierto que las condiciones de poliempleo y la presión de ser contribuyentes únicos o principales del ingreso familiar los ubica en condiciones poco favorables para dedicar mayor tiempo a mejorar su práctica docente: preparación de clases, asistencia a cursos, talleres de docentes, etc. Esta situación afecta la capacidad del Estado para proveer un magisterio calificado que pueda responder a los retos que la educación actual plantea.

Por otro lado, la falta de un sistema de evaluación que supervise la calidad del desempeño docente no permite establecer las políticas respectivas que aseguren desde el Estado la idoneidad profesional del magisterio. Asimismo, la falta de docentes especializados en educación bilingüe o en el manejo de aulas multigrado constituye una deficiencia seria y crítica para los estudiantes de zonas rurales que requieren una educación adaptada a sus necesidades, no cumpliendo con el mandato constitucional (artículo 15) y el de la Ley General de Educación (artículo 13) que establecen la obligación del Estado en evaluar, capacitar y promover a los docentes.

CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

Con respecto a la calidad de aprendizajes, la población estudiantil presenta serias dificultades que se visualizan en los resultados de evaluaciones tanto nacionales como internacionales.

Los resultados de la evaluación PISA del 2000, mostraron que el 54% de los estudiantes no está adquiriendo el conocimiento y las capacidades de lectura elementales necesarias para beneficiarse de las oportunidades de educación. En análisis posteriores basados en los resultados de esta evaluación se concluyó que cerca del 76% de las diferencias de desempeño se explican a partir del contexto socioeconómico en el que operan las escuelas y las características de los estudiantes que atiende.¹²¹

En este mismo informe, se señala que las escuelas privadas obtienen mejores resultados que las estatales, y que incluso si las escuelas de ambos tipos tuvieran poblaciones similares –de niveles socioeconómicos similares– los resultados favorecerían a las no estatales. Las diferencias de rendimiento también se ven afectadas por las variables: infraestructura de las escuelas, docentes, entre otras.

De acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil del 2004 se observa que la mayoría de estudiantes no alcanza los niveles de desempeño esperados en comprensión de textos (el rango de alumnos que alcanzan el nivel suficiente va desde 15,1% hasta solamente el 9,8%) y matemática (el rango de alumnos que alcanzan el nivel suficiente va desde 9,6% hasta sólo el 2,9%); y que esto afecta a todos los estudiantes a nivel nacional con algunas diferencias estadísticamente significativas que se detallan a continuación:

- » Los resultados son favorables a las II.EE. no estatales frente a las estatales.
- » En las II.EE. estatales, los resultados favorecen a las II.EE. urbanas frente a las rurales.

121 Ministerio de Educación (2004), Unidad de Medición de la Calidad. Documento de trabajo 6.

- » En las II.EE. estatales del nivel primario, los resultados favorecen a las II.EE. polidocentes frente a las II.EE. multigrado.
- » Por último a nivel de género se observa que en el área de Comunicación los resultados favorecen a las mujeres frente a los varones en 6^o de primaria, 3^o y 5^o de secundaria; y, en el área de Matemática, favorecen a los varones frente a las mujeres en todos los grados evaluados.

Tabla 18. Rendimientos escolares en primaria
en comprensión de textos y lógico matemática*

Habilidad evaluada	Nacional	Tipo de gestión		Género		Gestión estatal				
		Estatal	No est.	Masc.	Fem.	Urbano	Rural	Multi-grado	Polido-cente	
SEGUNDO GRADO DE PRIMARIA										
Comprensión de textos	15,1	9,5	48,5	15,1	15,2	14,5	2,5	1,7	13,9	
Lógico matemático	9,6	6,1	30,4	10,9	8,3	8,8	2,4	2,2	8,4	
SEXO GRADO DE PRIMARIA										
Comprensión de textos	12,1	8,2	36,1	11,0	13,3	11,0	2,3	1,7	10,5	
Lógico matemático	7,9	4,4	29,7	9,0	6,8	5,8	1,3	0,9	5,6	

*Porcentaje de estudiantes que alcanzan un nivel de desempeño suficiente en el área.

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad. Ministerio de Educación.

Tabla 19. Rendimientos escolares en secundaria
en comprensión de textos y matemática*

Habilidad evaluada	Nacional	Tipo de gestión		Género		Gestión estatal	
		Estatal	No estatal	Masc.	Femen.	Urbano	Rural
TERCER GRADO DE SECUNDARIA							
Comprensión de Textos	15,1	10,1	34,1	13,4	16,7	11,1	3,3
Matemática	6,0	2,2	20,7	6,7	5,2	2,4	0,2
QUINTO GRADO DE SECUNDARIA							
Comprensión de Textos	9,8	7,0	20,0	8,5	11,0	7,6	2,1
Matemática	2,9	0,8	10,5	3,5	2,4	0,9	0,0

*Porcentaje de estudiantes que alcanzan un nivel de desempeño suficiente en el área.

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad. Ministerio de Educación.

Por otro lado, las tasas de desaprobación, retiro y deserción pese a que han sufrido variaciones positivas (reducción) mediante los últimos años, sin embargo se mantiene diferencias importantes relacionadas con variables como área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión educativa. En relación con el nivel de género no existen mayores diferencias.

En el caso específico de la desaprobación y retiro en primaria, las diferencias más claras se ven a nivel del área de residencia, donde se muestra claramente una mayor desaprobación en zona rural sobre la zona urbana, lo mismo ocurre de acuerdo al tipo de gestión de la institución, siendo las escuelas públicas las que tiene tasas más altas de desaprobación que en las escuelas privadas. Otro aspecto importante, es que mientras la condición de pobreza se va agravando, ocurre lo mismo con los niveles de desaprobación. Las diferencias de género son mínimas, ligeramente desfavorables para los hombres.

Tabla 20. Niveles de desaprobación y retiro en escolares en primaria entre los años 1992 y 2001

Categoría	Desaprobación			Retiro		
	1992	1997	2001	1992	1997	2001
Primaria						
Masculino	12,3	8,6	8,7	9,2	7,6	5,2
Femenino	11,8	8,2	8,3	9,4	7,6	4,3
Urbana	8,5	5,9	5,7	6,0	4,8	2,4
Rural	17,4	12,2	12,8	14,4	11,7	9,0
No Pobre	7,8	5,4	5,3	5,4	4,5	2,3
Pobre	13,6	10,7	10,7	11,1	9,7	5,7
Pobre Extremo	18,2	13,8	15,0	14,6	13,5	11,1
Pública	13,3	9,3	9,5	10,2	8,2	7,7
Privada	3,6	1,8	1,7	3,6	2,6	2,4

Fuente: Indicadores de la Educación, Perú 2004. MINEDU-UMC.

En la educación secundaria a diferencia del caso de la educación primaria, las diferencias señaladas sólo se dan de manera similar en el caso del retiro, mientras que en el caso de la desaprobación las diferencias se hacen menores, e inclusive en algunos casos no

existentes. Al igual que la educación primaria, las diferencias en ambos aspectos se ven evidentes en las escuelas de acuerdo al tipo de gestión de las mismas, donde el mayor nivel de desaprobación y retiro se da en las escuelas públicas.

Tabla 21. Niveles de desaprobación y retiro en escolares en secundaria entre los años 1992 y 2001

Categoría	Desaprobación			Retiro		
	1992	1997	2001	1992	1997	2001
Secundaria						
Masculino	11,3	11,5	11,3	8,3	7,6	6,1
Femenino	9,8	9,2	8,7	6,2	6,6	5,1
Urbana	10,9	10,5	10,1	6,0	5,6	4,6
Rural	8,5	10,2	9,7	15,8	13,5	10,8
No Pobre	10,7	9,7	9,6	5,3	4,9	4,1
Pobre	10,2	11,7	10,3	9,6	8,6	6,7
Pobre Extremo	10,6	11,5	11,4	14,6	13,2	10,1
Pública	11,5	11,3	11,1	8,2	7,4	6,1
Privada	6,4	5,2	4,1	3,5	3,1	2,4

Fuente: Indicadores de la Educación, Perú 2004. MINEDU-UMC.

Por último con respecto a la deserción se encuentra alrededor del 4%, donde la mayor se produce en el primero y en el último grado, tanto de primaria como secundaria. En ambos niveles se observan ligeras diferencias entre géneros, desfavorables a la población femenina en primaria y a la población masculina en secundaria. Entre 1993 y 2002 –y principalmente entre 1993 y 1998–, se redujo fuertemente la deserción en los primeros grados de ambos niveles, así como entre la población masculina en primaria y entre la población femenina en secundaria, revirtiéndose las ventajas según género al inicio del período.

Tabla 22
Tasa de deserción en nivel primaria y secundaria 1993-2002

Categoría	Deserción 1993	1998	2002
PRIMARIA			
Masculino	5,1	3,9	3,6
Femenino	4,4	4,3	4,1
SECUNDARIA			
Masculino	7,1	8,1	7,1
Femenino	8,5	6,7	6,5

Fuente: Indicadores de la Educación, Perú 2004. MINEDU-UMC.

La calidad de los aprendizajes vista y entendida como el resultado concreto del funcionamiento del sistema educativo sintetiza en qué medida el Estado está cumpliendo con su rol garante de una educación para todos. En este sentido, los bajos resultados obtenidos por los estudiantes en las áreas básicas evidencian que el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones de adaptabilidad y aceptabilidad (artículos 10 y 13 de la Ley General de Educación). El logro de los aprendizajes esperados por la mayoría de la población estudiantil exige contar con currículos flexibles, materiales educativos idóneos, docentes calificados y adecuados a la realidad de los estudiantes –especialmente de las zonas rurales–, así como, estudiantes en buenas condiciones nutricionales y de salud adecuados.

De acuerdo con los resultados obtenidos por la mayoría de los estudiantes peruanos podemos afirmar que el Estado no está cumpliendo con la obligación fundamental: educar a la población. Los bajos niveles de comprensión lectora y habilidades matemáticas en estudiantes que culminan la escolaridad está generando una masa poblacional con un nivel educativo básico (primaria y secundaria) pero cuyas habilidades no corresponden a ello, asimismo, se incrementa el porcentaje de la población con distintos niveles de analfabetismos funcional. En este sentido, el derecho de los estudiantes peruanos a recibir una educación de calidad es vulnerado, especialmente en los sectores poblacionales más desfavorecidos, contraviniendo con lo establecido en los artículos 10, 13 y 18 de la Ley General de Educación.

El producto de la materialización del derecho a la Educación justamente es asegurar que todos los estudiantes que transitan por el sistema educativo logren los aprendizajes esperados al final de cada grado y nivel, de modo que puedan disfrutar plenamente e igualitaria de los beneficios que la educación provee. El no alcanzar los resultados previstos por el currículo oficial se estaría cuestionando desde el Estado la rentabilidad a largo plazo de la inversión que se hace en educación –a pesar de que sea limitada; y desde la población, el costo oportunidad que supone para las familias de bajos ingresos mantener a un hijo durante 11 años en el sistema educativo.

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La debilidad institucional puede relacionarse con algunos indicadores cuantitativos que expresan las dificultades del aparato público para implementar las políticas educativas. Resulta por ejemplo evidente que el personal debe estar calificado para la realización de las tareas que permiten organizar el servicio educativo, que hay ciertas condiciones laborales que no permiten asegurar los cometidos institucionales, que se requiere una dotación adecuada de recursos, y finalmente que estén claras las tareas y procesos que deben llevarse a cabo.

Sobre la cantidad de administrativos en el sistema

Si comparamos la cantidad de personal administrativo en la educación privada respecto de la pública, aún cuando como muestran las cifras del MED indica tendencias contrarias de crecimiento a favor del sistema público, para que la proporción en el sistema público alcance la cifra de los privados la cantidad de empleados en los organismos de gestión educativa tendrían que aumentar en 25%. Estas diferencias seguro aumentarían si comparamos el personal de apoyo con el que cuenta un colegio particular para altos ingresos, con el que dispone una Gran Unidad Escolar. Claro que hay que agregar que en los centros educativos públicos no hay la misma cantidad de trabajo porque faltan laboratorios, equipos, bibliotecas, psicólogos, etcétera.

Tabla 23

Total de docentes y administrativos en el sistema educativo público y privado¹²²

Personal	1998	2003	Var%
PÚBLICO			
Docentes	265,2	293,5	11%
Administrativos	34	36,1	6%
Adm./doc.	0,13	0,12	-4%
PRIVADO			
Docentes	106,9	132,2	24%
Administrativos	19	20	5%
Adm./doc.	0,18	0,15	-15%

Fuente: Cifras de la Educación 1993-2003. MED-UEE, 2004.

Ahora bien, si queremos saber cuántos empleados administrativos hay en las direcciones regionales y sus respectivas UGEL, nos enfrentaríamos a la incertidumbre, ya que no hay cifras claras al respecto. Los resultados del censo de servidores públicos hecho en el 2004 son todavía preliminares y demasiado agregados.¹²³ Sin embargo, de acuerdo con algunos expertos, al inicio de la regionalización habría aproximadamente 7.500 administrativos. Lo que pasó después es incierto, hay quienes sostienen que estas cifras se redujeron porque un grupo “migró” nuevamente hacia los centros educativos con el aumento de salarios, y otros sostienen que aún a pesar de ello la cifra aumentó con la ampliación de contratos hechos por los nuevos gobiernos regionales.

Por otra parte la baja disponibilidad de recursos humanos disponibles para atender un sistema que abarca casi 65 mil puntos de atención, que atiende a niños y jóvenes de cerca de 100 mil centros poblados, considerando además el contexto geográfico, resulta una verdadera traba para desarrollar o fortalecer cualquier forma de institucionalidad.

122 Incluye personal de universidades, educación especial y ocupacional
 123 Véase: http://www.mef.gob.pe/PRENSA/Censo_ResEjec_Dic2004.pdf

Para concluir este punto basta señalar que lo importante es que lo dicho no responde aún a la pregunta de ¿cuánto personal es necesario, y que perfil deberían tener para atender las nuevas demandas?

Sobre las calidad de la administración

Uno de los problemas recurrentes en el sistema educativo se relaciona con la corrupción que recorre casi todos los ámbitos del sistema. No se trata sin embargo de actos aislados, poco numerosos y relacionados con los grandes procesos de adquisición, sino de la pequeña y cotidiana corrupción que afecta a los estudiantes cuando no se cambia a un mal profesor,¹²⁴ cuando obliga a sus estudiantes a compras forzadas de materiales o servicios que solo él posee; sino también la que afecta al docente –sea director o no– cuando tiene que compartir su sueldo para obtener favores relacionados con el nombramiento, un descanso médico, la burla de una sanción, o el traslado a otra plaza; o al propio trabajador administrativo para conseguir que no le asignen las tareas más difíciles; o las que se comenten en torno de los certificados de estudio, etc. Según una encuesta dada a conocer en enero de 2006, el 62% de los participantes a nivel nacional manifestaron que la corrupción es el principal problema que afecta la calidad educativa; y cuando se preguntó qué perfil debe tener un ministro o director regional o director de colegio, el primer requisito citado en todos los casos fue ser honesto.¹²⁵

Tabla 24. Distribución de las modalidades de corrupción

Modalidades de corrupción	Porcentaje	Modalidades de corrupción	Porcentaje
Abuso de autoridad	26%	Peculado	4%
Cobro indebido	23%	Corrupción de funcionarios	4%
Maltrato	12%	Abuso sexual	2%
Otros	11%	Receptación	1%
Malversación	9%	Concusión	1%
Tráfico de influencias	7%		

Fuente: Helfer y otros, *Educación libre de corrupción*, octubre de 2004.

124 Helfer, G. y otros (2004), *Educación libre de corrupción*, USAID-Oficina parlamentaria de la congresista Gloria Helfer.

125 Foro Educativo. Encuesta nacional sobre la educación. Presentada en enero de 2006. Véase también, Richard Webb, artículo “No se oye...”, en el diario *El Comercio*, lunes 23 de enero de 2006.

En un siguiente orden está el tema de la idoneidad profesional de quienes se responsabilizan de las funciones administrativas. Las distorsiones entre la capacidad profesional (c) de un funcionario y la tarea (t) que desempeña pueden acomodarse en diferentes estados de baja eficiencia ($c > t$, $c < t$, $c \neq t$), en el primer caso el problema se resuelve reasignando mejor el personal, en el segundo la capacitación es generalmente una salida, pero en el tercer caso es probable que se deba reemplazar al menos una parte del personal. Esta última parece ser el caso de las organizaciones de gestión educativa en la actualidad. Díaz señala que “hasta hace pocos años, la única diferencia entre los roles de una Dirección Regional de Educación (DRE) y una Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) era que la primera abarcaba un número variable de las segundas.” Y más adelante agrega, “Las instituciones educativas perciben que la tecnocracia regional es el principal frente de resistencia a políticas de fortalecimiento de la gestión escolar. Los directores y docentes deben de respetar esquemas, formas de organización e imposiciones de personal y criterios prefijados”.

Pero hoy, con las nuevas leyes de descentralización y educación, se establecen nuevos procedimientos y roles que subordinan lo administrativo a lo pedagógico, que alientan la participación de la comunidad y otras organizaciones en sus funciones de planificación, apoyo, control y vigilancia social, asegurando así una mayor transparencia en la gestión.

Esta nueva complejidad que nada tiene que hacer con la institucionalidad educativa previa, se presenta en forma de nuevas instancias de decisión como son los COPARE y COPALE en las que conjuntamente con los gobiernos regionales, locales (provinciales y distritales), las universidades, los gremios, las ONG, colegios profesionales, etc. Deben elaborarse proyectos educativos regionales y locales (PER y PEL), para que a su vez sean tomados por los CONEI a nivel de cada Institución Educativa (IEE).¹²⁶

126 Cabe señalar respecto de esto último que hay cierta oposición entre este ordenamiento y el que propone la Ley de Educación, en el sentido que ésta última organiza el sistema educativo en función de la relación entre los centros educativos y sus respectivos CONOEI.

Toda la transformación descrita significa también un cambio de perfiles profesionales en el aparato administrativo. Las capacidades de acompañamiento pedagógico son por lo general inexistentes en una tradición administrativa acostumbrada a que el nivel inferior reporta y obedece lo que indica el nivel superior, que no mira su trabajo como un servicio que debe redundar en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, y en el apoyo a los padres de familia, sino que considera a éstos últimos como el escalón inferior de la pirámide jerárquica.

En este contexto el desarrollo de actividades orientadas a cambiar las dinámicas administrativas que ponen atención en la organización del sistema educativo, que proponen objetivos, organizan proyectos y promueven la participación de la comunidad, enfrentan dificultades tan grandes como las propias instituciones educativas que deben orientarse en función de los aprendizajes de sus alumnos.

Las condiciones laborales

Otro de los problemas que afecta el funcionamiento del sistema y limita su efectividad se relaciona con la rotación del personal que se da por lo menos en dos niveles: el primero se refiere a los cambios en los niveles de decisión que en cuanto cargos de confianza resultan víctimas de las variaciones en las *correlaciones de fuerza* y muchas veces en la falta de autoridad de los organismos superiores para enfrentar conflictos. A este nivel podemos considerar también los cambios que se suceden en los niveles intermedios ya que este sistema de desconfianza organizada se replica en todas direcciones.

Pero existe otro problema que favorece la situación anterior y aqueja a parte del personal que esta contratado bajo la modalidad de servicios no personales, pero que asumen cargos de responsabilidad en el diseño y la implementación de las políticas educativas. Se

Así, si en el primer caso la planificación debe “bajar” desde el nivel nacional, al regional, al local, al de centro educativo; en el segundo caso se produce un flujo inverso. Ambas tendencias deben equilibrarse necesariamente en un plazo, pero durante este período, y a falta de un liderazgo claro, producen confusión.

calcula que hay cerca de 60 mil trabajadores por servicios no personales y 623 mil trabajadores contratados.¹²⁷

Luego de la quiebra del estado a fines de los años 1990 y el fin de la guerra interna, el aparato público se reduce a su mínima expresión y para reanimarlo se opta por un esquema de contratación el que buscaba los mayores beneficios con el menor gasto posible, lo que significó imponer un cambio en las normas laborales. Se inicia así una etapa de recomposición del empleo público comprando renuncias e incorporando personal con mayores calificaciones, mayor sueldo, pero sin el costo de los beneficios sociales. La idea era asegurar –a la larga– menores gastos para el estado a cuenta de un menor número de servidores contratados respecto de los periodos anteriores, y contar con profesionales adecuados a las tareas complejas y cambiantes que requiere un estado “pequeño pero eficiente”.

La realidad sin embargo determinó que esto no ocurriese a plenitud. Como se ve en el cuadro adjunto, en el caso de la sede central del MED el personal llega a alcanzar el número del período anterior gracias al aumento de trabajadores por SNP, en consecuencia el gasto no se redujo.

Tabla 25
Sector Educación: Personal de la sede central según contrato

Año	Personal en planilla (CAP)	Personal contratado por SNP	Total	Índice
80	2.578		2.578	100,0
1997	280	720	1.000	38,8
2003	1.100	1.148	2.248	87,2
2005	1.361	1.148	2.509	97,3

Fuente: *El Heraldo*, Declaraciones del Ministro de Educación en el Congreso de la República.¹²⁸

127 MEF. Resumen ejecutivo banco de datos de servidores públicos del Estado.
128 <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo>.

Sobre los recursos

La educación en nuestro país cuenta con enormes limitaciones económicas, la pobreza de nuestros habitantes se refleja en la insuficiencia de recursos públicos. Nuestro gasto por alumno es uno de los más bajos de Latinoamérica (indicadores educativos MED). La solución no parece estar solo en la voluntad para aumentar el gasto público en educación, que paradójicamente es también uno de los más altos del continente, a pesar de representar solo el 2,9% de nuestro PBI,¹²⁹ es indispensable que crezca la eficiencia en su asignación, y la eficacia de los resultados que se obtienen. No se puede tampoco argumentar que el presupuesto esté altamente centralizado, ya que descontando lo que se gasta en universidades y otras actividades relacionadas con la educación y la cultura, las regiones reciben 72% del presupuesto, mientras que Lima metropolitana se queda con el 17% para el 23,4% de alumnos, y la sede central –cuyos gastos atienden necesidades de alcance nacional– con 11% (GRADE, 2005). Lo que hay es una distribución desigual que no responde a criterios técnicos, sino a una inercia administrativa que año tras año asigna el presupuesto en las mismas proporciones, sin considerar indicadores como los de pobreza, ruralidad, lenguas que se hablan, estado de la infraestructura, logros educativos, etcétera.

- » En el 2003, el Perú invertía el 18,6% de todo lo recaudado por el Estado en Educación, mientras Argentina invertía el 13,6%.
- » En el 2003, el presupuesto por alumno de Moquegua (el más alto) es 2.3 veces mayor que el de Cusco (el más bajo).
- » En el 2003, el presupuesto por docente de Tumbes (el más alto) es 1.4 veces mayor que el de Ica (el más bajo).
- » En el 2003, el 91% del presupuesto iba a pago de personal y obligaciones.

(GRADE, 2005)

129 En el Perú, a cifras del 2003, elevar el presupuesto de Educación de 2,9% del PBI a 6%, equivale a pasar de 18,6% del gasto público al 37,3%. (MED, indicadores...)

Sobre el manejo presupuestal un estudio sobre las necesidades de capacitación en gestión educativa realizado en ocho regiones concluía que “El manejo presupuestal continúa siendo un proceso de administración y no de proyección de necesidades debido a varias razones: se desconoce procedimientos y mecanismos para recoger la demanda; se planifica recoger información a partir de las visitas de monitoreo pero éstas no se realizan –irónicamente por falta de presupuesto; y/o porque el peso de la costumbre de un trabajo aislado y rutinario puede más.”¹³⁰

Una limitación adicional que plantea la Ley de Presupuesto N° 28.652 del sector público para el año 2006 es que no todas las UGEL son consideradas unidades ejecutoras, porque no se les asigna un presupuesto no inferior a ocho millones de soles, y porque además no cuentan con el personal y equipamiento adecuado.¹³¹

El efecto agregado

Todos estos elementos confabulan sobre las posibilidades de institucionalizar un sistema educativo que busca al mismo tiempo transferir recursos y capacidades hacia los niveles más cercanos de toma de decisión, generar planes educativos que satisfagan los intereses nacionales, regionales, locales y de los padres de familia en cada una de las escuelas; procesos que deben ocurrir no solo procurando, sino garantizando la máxima participación de los actores sociales, y en todos los sectores gubernamentales. Y aunque se ha previsto un conjunto de condiciones que permitan asegurar el proceso en el largo plazo, hay sin embargo muchos problemas en el trayecto.

130 Andrade, P. Carrillo, S. Nakano T. Diagnóstico de necesidades de capacitación en gestión de los actores educativos regionales y recomendaciones para el diseño de una oferta de capacitación pertinente a estas necesidades. Lima, septiembre del 2006.

131 Por ejemplo, de acuerdo a información proporcionada por la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE), Relación de Instancias de Gestión Descentralizadas por Unidades Ejecutoras. Enero 2005, MED. Cajamarca de 13 UGEL, solamente 5 son ejecutoras; en Huánuco de 11 UGEL, solo 4 son ejecutoras; Ucayali, de 4 UGEL, 3 son unidades ejecutoras y, en Apurímac de 7 UGEL, 5 son no ejecutoras.

En el caso del sistema educativo, los estudios realizados por Andrade y el grupo Propuesta, muestran una diversidad de estrategias que reflejan distintos equilibrios de poder a escala regional. En algunos casos la estrategia de construcción de esta nueva institucionalidad ha pasado por fortalecer los consejos de participación educativa (a veces los regionales, otras los locales, o ambos), también se ha producido un reforzamiento del papel de las direcciones regionales y de las unidades de gestión local, sea en alianzas con el gobierno regional o con los gobiernos locales. Sin embargo éstas dinámicas parecen todavía afectar poco lo que ocurre al interior de los centros educativos que aunque han formado en una proporción importante sus respectivos CONEI, no cumplen con las funciones que se espera de ellas.

INFRAESTRUCTURA

Con respecto a las instituciones educativas, de acuerdo a cifras del Ministerio de Educación, existen 52.506 escuelas, de las cuales 41.524 son públicas lo que representa el 79% y 10.982 que representa el 21% de los locales escolares privados.

Del total de escuelas sean estas privadas o públicas el 83,3% de ellas no tiene ninguna computadora para uso administrativo y el 81,2% no tiene ninguna computadora para uso académico. Además sólo el 48,9% de las escuelas podría acceder a ellas, al contar con servicio eléctrico y si el uso fuera incluido el Internet, sólo podrían ser usadas por el 5,2% de ellas que cuentan con la conexión respectiva.

A estas cifras no se le considera la utilidad efectiva de las computadoras, es decir, si ellas están en buen estado o si la conexión de Internet está disponible las 24 horas y con una velocidad suficiente para trabajar de manera adecuada.

Con respecto a los servicios básicos en el 2004 se muestra que solamente el 62,65% de las escuelas cuenta con servicio de agua, el 38,96% con servicio de desagüe y el 48% con servicio de energía eléctrica (Estadísticas Básicas 1999-2004, Ministerio de Educación).

Es evidente que existen diferencias evidentes en la cobertura de estos servicios entre las escuelas públicas y las privadas, todas las cifras se encuentran a favor de las escuelas privadas donde, en todos los casos, la presencia de los servicios mencionados se encuentran por encima del 90% en promedio de las mismas. En el caso de las escuelas públicas, sólo existe presencia mayoritaria del servicio de agua, mientras que en los otros servicios sólo se alcanza el 37% en el servicio de energía eléctrica y 26% en el servicio de desagüe.

Tabla 26
Distribución de servicios por escuelas y por tipo de gestión (2004)

Gestión	Locales escolares	Agua			Desagüe		
		Sí	No	No específica	Sí	No	No específica
Porcentaje	100%	62,65%	32,54%	4,81%	38,96%	55,21%	5,83%
Total	52.506	32.894	17.086	2.526	20.457	28.989	3.060
Pública	41.524	22.976	16.413	2.135	10.839	28.038	2.647ç
Privada	10.982	9.918	673	391	9.618	951	413

Fuente: Estadísticas Básicas 1999-2004. Ministerio de Educación.

Tabla 27
Distribución de servicios por escuelas y por tipo de gestión

Gestión	Energía eléctrica			PCs		Internet		
	Sí	No	No específica	Sí	No	Sí	No	No específica
Porcentaje	48,90%	46,27%	4,83%	24,16%	75,84%	5,20%	82,12%	12,67%
Total	25.676	24.292	2.538	12.684	89.822	2.732	43.120	6.654
Pública	15.639	23.722	2.163	5.643	85.881	752	35.202	5.570
Privada	10.037	570	375	7.041	3.941	1.980	7.918	1.084

Fuente: Estadísticas Básicas 1999-2004. Ministerio de Educación.

Con respecto al gasto público, se observa que este se ha reducido progresivamente en los últimos 5 años. Esta reducción ha sido del orden del 7% de 1999 al 2003, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 28. Porcentaje del gasto público en educación destinado a locales, materiales y equipos educativos

Categoría	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto en bienes y servicios y capital/GPE	22,05	19,14	15,55	16,47	15,00
INSUMOS PARA EL CÁLCULO (EN MILLONES DE SOLES)					
Gasto Corriente	4.297	4.676	4.852	5.137	4.980
Personal	3.826	4.186	4.327	4.509	4.381
Bienes y Servicios	461	488	525	568	599
Gastos de capital	623	503	333	332	307
Gasto Público en Educación (GPE)	4.920	5.179	5.185	5.469	6.040

Fuente: Indicadores de la educación. Perú 2004. Ministerio de Educación.

Por otro lado, con respecto al material con el que están construidas las escuelas (techos), se señala que el 56% de las escuelas urbanas es de material, concreto, ladrillo o cemento y el 35% de calamina o eternit, mientras que en las escuelas rurales sólo el 4% es de concreto, ladrillo o cemento y el 82% de calamina o eternit. En el caso de las paredes con la que están construidas las escuelas, se observa que el 66% de las escuelas urbanas es de material, concreto, ladrillo o cemento y el 26% de adobe o tapia, mientras que en las escuelas rurales sólo el 27% es de concreto, ladrillo o cemento y el 56% de adobe o tapia.

Un déficit esencial del sector es la carencia de un registro actualizado de la situación y principales características (estado de conservación, situación legal, planos, distribución funcional, etc.) de la infraestructura educativa, mobiliario escolar y equipamiento educativo.

Con respecto al material educativo, si bien se han dado esfuerzos por mejorar la dotación textos y cuadernos de trabajo a los estudiantes, aún no se logra una disponibilidad suficiente. En el 2004 se han distribuido textos escolares del área lógico matemática para cada estudiante 3º, 4º, 5º y 6º de primaria; mientras que cuadernos de trabajo –para esta misma área– fueron distribuidos sólo a los estu-

diantes de 1º y 2º grado de primaria.¹³² En el área de comunicación integral, en este mismo año, se distribuyeron textos para cada estudiante en todos los grados de primaria y cuadernos de trabajo en ningún caso.¹³³

Es importante reconocer que en la década de los 90 la política del sector estuvo centrada en la construcción de instituciones educativas permitiendo una mayor presencia del Estado a lo largo del territorio nacional –aunque no necesariamente su construcción suponía un estudio riguroso entre densidad poblacional y distancias– favoreciendo el acceso a la educación a poblaciones alejadas, en cumplimiento al mandato constitucional (artículo 17) y al de la Ley General de Educación (artículo 12).

Sin embargo, las condiciones de la infraestructura y la falta de servicios básicas de las escuelas públicas es muestra del no cumplimiento al mandato de disponibilidad de instituciones educativas con infraestructura adecuada, tal como lo señala la Ley General de Educación (artículos 13 y 74). En algunos casos la falta de mantenimiento de las instalaciones educativas así como la carencia de servicio de agua y desagüe generan posibles situaciones críticas que afectan a la salud de los estudiantes. Asimismo, la mayoría de escuelas en zonas rurales (56%) están construidas de materiales de poca durabilidad.

Por otro lado, el equipamiento de los centros (Ley General de Educación, artículo 13) como uno de los elementos que interactúa en la calidad del aprendizaje tampoco es suficiente, tal como lo señalan las cifras: solamente el 18% de instituciones educativas cuentan con algún espacio destinado para la biblioteca. Es importante reconocer que ha habido un esfuerzo en la educación secundaria por dotar de estos espacios (58%) a diferencia en la educación inicial (14%) y la primaria (3%).

Considerando que la infraestructura debe ser un elemento que facilite la actividad educativa que respete las características de los

132 Ministerio de Educación (2005). Indicadores de la Educación. Perú 2004.

133 Op cit.

estudiantes no se ha encontrado escuelas en cuyos diseños se contemple las necesidades de desplazamiento de los estudiantes discapacitados; así como tampoco, las necesidades pedagógicas en la disposición de la infraestructura y el mobiliario.

CONCLUSIONES¹³⁴

Finalmente, teniendo en cuenta lo datos mostrados y el análisis correspondiente se ha podido constatar que existen limitaciones que obstaculizan el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

En cuanto a la disponibilidad observamos que las provisión de escuelas públicas se ha incrementado en los últimos doce años, sin embargo, las condiciones de la infraestructura y servicios básicos de la mayoría de ellas no son las más adecuadas. Con respecto a los materiales educativos, se han realizado esfuerzos en los últimos dos años por asignar textos y cuadernos de trabajo para cada estudiante pero aún es insuficiente y no adecuados para las poblaciones de lenguas originarias.

En relación con los docentes se ha incrementado el número de docentes de manera significativa en los últimos años, sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado de una mejora en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Las condiciones asociadas a la labor docente como la doble jornada laboral, deficiente formación inicial, bajos niveles en habilidades de lectura y matemáticas, poca valoración social y remunerativa a esta profesión configuran serias dificultades en el proceso de mejora de la calidad de labor docente. Por otro lado, no se cuenta con un sistema renovado y pertinente a las demandas de esta profesión que permita una evaluación y regulación del desempeño docente.

Con respecto a la accesibilidad –en los últimos diez años– se ha avanzado hacia una cobertura de educación primaria casi universal a diferencia de la educación secundaria e inicial. En todos los casos,

134 En el Anexo 3 se presenta un cuadro resumen de los principales indicadores educativos según las obligaciones del Estado en materia de derecho a la Educación.

el acceso a la educación presentan menores porcentajes en las poblaciones más vulnerables del país: rurales y extrema pobreza. Por otro lado, la población bilingüe del país si bien forma parte de la población beneficiada por el incremento de la cobertura en educación primaria ésta no recibe una atención pedagógica acorde a sus necesidades de aprendizaje, pues el porcentaje de población bilingüe que atiende la educación bilingüe Intercultural aún está muy por debajo de la demanda existente.

La cobertura de atención de la población discapacitada aún es bastante limitada –a pesar de los cambios que se han dado en la legislación para su incorporación en las escuelas ordinarias

El analfabetismo aún continúa siendo una muestra del bajo acceso a la educación para algunas poblaciones y también la consecuencia de una baja cobertura de educación primaria de décadas atrás, pues éste se concentra en población entre los 35 y 49 años en zonas rurales y mayoritariamente femenina.

Los bajos resultados que muestra el sistema educativo en cuanto a los logros de aprendizaje son evidencia del no cumplimiento del mandato de aceptabilidad que supone el derecho a la educación. La cifras muestran que los estudiantes que culminan la primaria y la secundaria –en su mayoría– no logran los requerimientos básicos de aprendizaje en las áreas curriculares de comunicación integral y matemáticas. Esta situación se ve acentuada en las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extremas, rurales y bilingües.

La adaptabilidad del sistema educativo a las necesidades de colectivos específicos es uno de los aspectos, al igual que el anterior, más deficitarios. Es importante reconocer que el Estado ha establecido las normas que tratan de revertir la exclusión de cualquier persona al sistema. Sin embargo, las cifras muestran que en la práctica continúan los altos porcentajes de retiros, abandono y repitencia, especialmente en las instituciones educativas que atienden a población rural.

Las condiciones de ruralidad, pobreza y diversidad lingüística configuran una realidad educativa compleja para el país. Ellas no solo requieren de escuelas en las zonas alejadas entre sí y de la ciu-

dad sino también de garantizar la asistencia a ellas, de proveer una educación adecuada a las características culturales, económicas y lingüísticas. La condiciones de educabilidad precarias en las que se ven insertos la población en las condiciones antes señaladas supone de acciones integrales a fin de evitar reproducir las brechas de inequidad del país.

Finalmente, el núcleo esencial del derecho a la educación establece no sólo la obligación que tiene el Estado para facilitar las condiciones –disponibilidad de escuelas, acceso a las escuelas, infraestructura, textos, docentes capacitados, salud y nutrición de los estudiantes– para que el proceso de aprendizaje sea óptimo, sino que también debe garantizar que los estudiantes puedan permanecer en el sistema y lograr los aprendizajes definidos en el currículo oficial.

De acuerdo con el análisis de los factores externos e internos del sistema educativo peruano a la luz del núcleo esencial del derecho cuestiona la capacidad del Estado y del sistema educativo para responder de manera eficiente y eficazmente al mandato jurídico que garantiza el pleno ejercicio del derecho a la educación.

En el Anexo 4 se presentan dos esquemas que intentan visualizar el núcleo esencial del derecho a la educación y el funcionamiento del sistema educativo desde una perspectiva de un sistema de gestión de la calidad. Asimismo, evidencian las deficiencias del sistema desde ambas perspectivas.

CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO: LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A PARTIR DEL AÑO 2000

CONTEXTO NACIONAL

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en su segundo informe de seguimiento sobre el cumplimiento por el Estado Peruano de las recomendaciones efectuadas por la CIDH en materia de DDHH (2000),¹³⁵ que la elección de Alberto Fujimori, en mayo de 2000, no se había llevado a cabo conforme a las debidas garantías de transparencia electoral, constituyendo una interrupción irregular del proceso democrático y una violación del Art. 23^º de la Convención Americana sobre DDHH; urgiendo al restablecimiento del Estado de derecho en Perú y a la convocatoria, en un plazo razonable, de elecciones libres, soberanas, justas y auténticas que cumpliesen con los estándares internacionales respectivos.

El gobierno de Alberto Fujimori terminó en noviembre de 2000 con su huida al extranjero, en el marco de la crisis política agravada por la difusión de videos grabados por Vladimiro Montesinos, asesor de Fujimori, que evidenciaron situaciones flagrantes de corrupción

135
de 2006)

En: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5b.htm> (consulta: 28 de agosto

en el país. A este hecho se sumó el descubrimiento de cuentas bancarias en el exterior a nombre de altos funcionarios de la administración pública y mando militares, provenientes de sobornos. En este contexto, Fujimori envió desde el extranjero una carta de renuncia al Congreso. El Congreso, en aplicación de la Constitución no aceptó la renuncia y mediante Resolución Legislativa 009-2000-CR, declaró la permanente incapacidad moral de Fujimori y la vacancia de la presidencia de la República.

En los meses sucesivos, se daría cuenta de la cantidad de actos ilícitos y de corrupción cometidos por Fujimori, altos funcionarios de la administración pública, altos mando militares y empresarios privados, relacionados con el narcotráfico y lavado de dinero en cuentas en el extranjero, la violación de derechos humanos, el sometimiento del Poder Judicial y Ministerio Público al Ejecutivo y otros poderes privados; delitos económicos y financieros (privatizaciones, licitaciones, salvataje bancario, deuda pública y beneficios tributarios); control de instituciones públicas y privadas (como medios de comunicación) y adquisiciones irregulares por parte de las fuerzas armadas.¹³⁶

Valentín Paniagua fue elegido presidente por el Congreso en noviembre de 2000, para encabezar un gobierno de transición hacia la recuperación de la democracia, el cual tuvo una duración de ocho meses. En dicho gobierno de transición se efectuaron una serie de medidas muy importantes para la recuperación de la democracia y el Estado de derecho en el país y la lucha contra la corrupción, como eje central del gobierno.¹³⁷

En abril de 2001 se celebraron nuevas elecciones y en julio del mismo año asumió la presidencia del Perú Alejandro Toledo Manrique, luego de ser elegido por sufragio universal en elecciones libres que cumplieron los estándares internacionales respectivos, de acuerdo a

136 Congreso de la República del Perú. Comisión Investigadora de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 2001-2002. Segunda Legislatura Ordinaria 2002/2003. Informe Final (enero-julio 2003).

137 En: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5b.htm> (consulta: 28 de agosto de 2006)

lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹³⁸ El gobierno de Toledo mantuvo algunas de las iniciativas anticorrupción del gobierno de transición e implementó otras. Ambos gobiernos pusieron énfasis en los temas de investigación y procesos judiciales contra los miembros de la red de corrupción del gobierno de Fujimori. Sin embargo, los temas de prevención, formulación de políticas y educación contra la corrupción fueron poco atendidos.¹³⁹

La existencia de la corrupción en los espacios de toma de decisiones políticas al más alto nivel, da cuenta por un lado de la falta de institucionalidad y de cultura democrática en el Perú, y por otro, ocasiona daños al sistema que se traducen en la falta de credibilidad, la debilidad institucional, la pérdida de dinero y recursos, afectación a los intereses colectivos y a la moral social, y en general, un retroceso hacia la construcción de una ciudadanía basada en derechos y en equidad.

MEDIDAS ADOPTADAS PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN

Entre las medidas que se adoptaron para luchar contra la corrupción, tenemos:

LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA *AD HOC*

Esta fue instalada por el ex presidente Fujimori el 3 de noviembre de 2000 para el caso Montesinos (luego fue ampliada para el caso Fujimori). Su finalidad fue defender los intereses del Estado en los casos de corrupción..

El gobierno de transición dotó de facilidades a la Procuraduría *ad hoc* y a iniciativa de esta se promulgaron una serie de leyes encami-

138 En: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5b.htm> (consulta: 28 de agosto de 2006)

139 Transparency International. Country Report on The Nacional Integrity System in Peru. Reporte elaborado por el Instituto Apoyo por encargo de Transparency Internacional. Lima, noviembre de 2001. pp. 23. (Consulta: 27 de agosto de 2006)

nadas a agilizar y hacer más eficaz el sistema penal peruano. Estas leyes fueron:¹⁴⁰

- » Ley 27.380, creación de un sistema de fiscales anticorrupción, con una sala penal y jueces especializados anticorrupción.
- » Ley 27.379, faculta a los fiscales anticorrupción a solicitar a los jueces la adopción de medidas cautelares fuera de proceso, con el fin de evitar la fuga de los imputados.
- » Ley 27.378, establecimiento de un régimen de beneficios por colaboración eficaz.¹⁴¹
- » Ley 27.399, facultad de imponer medidas cautelares personales a los funcionarios con derecho a antejuicio.¹⁴²
- » R.S. 281-2001-JUS, reglamenta la intervención del procurador ad hoc en los acuerdos por beneficios.¹⁴³
- » RM N° 1000-2001-IN-PNP, creación de la Dirección de Policía Contra la Corrupción (DIRCOCOR).¹⁴⁴
- » D.S. 029-2001-JUS y Res. N° 964-200-MP-FN, regula la administración de bienes incautados y embargados.¹⁴⁵
- » D.S. 035-2001-JUS, reglamenta la Ley de Colaboración Eficaz.¹⁴⁶
- » D.U. 122-2001, creación del Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (FEDADOI).¹⁴⁷

140 Transparency International. Opus cit pp.24

141 Leyes N° 2730, 27379 y 27378 fueron publicadas el 21 de diciembre de 2000.

142 Publicada el 13 de enero de 2001.

143 Publicada el 10 de julio de 2001.

144 Publicada el 18 de agosto de 2001. Es un órgano especializado de la PNP con la misión de investigar, denunciar y combatir los actos de corrupción que se generen en la administración pública, así como prestar el apoyo técnico profesional que requieran las autoridades del Poder Judicial y Ministerio Público que investigan casos de corrupción. La RM. No. 1544-2002-IN-PNP del 15AGO02 amplía su función para brindar apoyo a otros organismos del Estado cuya labor de control y fiscalización deriven en delitos contra la Administración Pública.

145 Publicada el 21 de setiembre de 2001.

146 Publicada el 19 de octubre de 2001.

147 Publicada el 28 de octubre de 2001. Esta norma señala que el dinero obtenido ilícitamente en perjuicio del Estado será objeto de incautación por parte de la autoridad judicial y entregado al FEDADOI con la finalidad de aplicar este dinero a objetivos específicamente

PROCURADURÍA ANTICORRUPCIÓN DESCENTRALIZADA

Las Procuradurías Anticorrupción Descentralizadas en cada distrito judicial se crean mediante Decreto Supremo N° 038-2001-Jus del 27 de octubre de 2001. Su objetivo es la de “representar y defender los derechos e intereses del Estado, en los procesos judiciales iniciados y por iniciarse ante los órganos jurisdiccionales del Distrito judicial en el que fue designado, por asuntos relacionados a la lucha contra la corrupción en la administración pública” (Art. 2). Estas procuradurías actúan en representación del Procurador Público titular quien les delegará representación en juicio en los delitos contra la administración pública.

PROGRAMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Uno de los objetivos del gobierno transitorio de Valentín Paniagua, fue asentar las bases para una cultura y práctica política de transparencia que incluiría la participación de funcionarios públicos y ciudadanos en general. Dentro de las medidas para cumplir dicho objetivo se destaca la formación de un grupo anticorrupción integrado por reconocidos profesionales de la sociedad civil.

Así, mediante Resolución Suprema N° 160-2001-JUS del 11 abril de 2001, el Ministerio de Justicia aprobó el Programa Nacional Anticorrupción como una propuesta nacional con el fin de ejecutar un plan de trabajo para el diagnóstico sobre elementos básicos y características de la corrupción en Perú, el diseño de políticas públicas de lucha contra la corrupción. Para ello se constituyó el grupo de trabajo, Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), integrado por destacados profesionales de la sociedad civil, el cual elaboró un Informe denominado *Documento de Trabajo: un país sin corrupción*, señalan-

establecidos en su ley de creación tales la como construcción de un establecimiento de máxima seguridad; el pago por servicios y demás gastos que demanden las funciones inherentes a las Procuradurías anticorrupción; habilitación de los fondos necesarios para el desempeño de la Comisión de la Verdad; pago de reparaciones ante organismos internacionales como la CIDH y la Corte Interamericana; y, el pago por servicios de defensa de los intereses del Estado Peruano en casos seguidos ante la CIDH y ante la Corte Interamericana.

do que las pérdidas ocasionadas por la corrupción en el gobierno de Fujimori alcanzó el monto de 872 millones 58 mil 465 nuevos soles¹⁴⁸ y proponiendo como lineamientos “institucionalizar la lucha contra la corrupción, promover la ética pública, fomentar la transparencia y el rendimiento de cuentas e impulsar la vigilancia ciudadana”.¹⁴⁹

COMISIÓN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD¹⁵⁰

Mediante D.S. 120-2001-PCM de 18 de noviembre de 2001, se crea la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, adscrita actualmente al Ministerio de Justicia,¹⁵¹ a fin de establecer mecanismos de prevención, detección y erradicación de toda forma de corrupción, así como mecanismos de cooperación entre las distintas instancias estatales para combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de la función pública, fortalecer la democracia, el estado de derecho y el desarrollo del país.¹⁵²

Con el fin de enfocar su labor en el campo de la prevención de la corrupción a través de la promoción de la ética y la transparencia ya no sólo en la gestión pública sino en la sociedad, se reformula la Comisión, y el 30 de abril de 2003, mediante D.S. 047-2003-PCM se da lugar a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y la Sociedad.¹⁵³

148 Monto determinado hasta julio de 2001, fecha de entrega del Informe.

149 En: <http://www.cn-anticorrupcion.gob.pe/html/resena.asp> (Consulta: 26 de agosto de 2006)

150 En: <http://www.cn-anticorrupcion.gob.pe/html/resena.asp> (Consulta: 26 de agosto de 2006)

151 Mediante D.S. N° 082-2005-PCM.

152 En: <http://www.cn-anticorrupcion.gob.pe/html/resena.asp> (Consulta: 26 de agosto de 2006)

153 En: <http://www.cn-anticorrupcion.gob.pe/html/resena.asp> (Consulta: 26 de agosto de 2006)

Posteriormente, mediante D.S. 035-2005-PCM de 7 de mayo de 2005, se da nuevas facultades a esta Comisión. Entre ellas, se encuentra la de verificar la aplicación de la Política Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción por las entidades del Gobierno Nacional.

ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EN EL ACUERDO NACIONAL¹⁵⁴

El Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional fue suscrito el 5 de marzo de 2002 por el Gobierno, las siete fuerzas políticas con mayor representatividad en el Parlamento,¹⁵⁵ y las siete organizaciones más representativas de la sociedad civil,¹⁵⁶ suscribiendo el Acuerdo nacional el 22 de julio en Palacio de Gobierno.

Con el Acuerdo se pretendían establecer políticas de Estado a 20 años que otorguen la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo humano, mediante un proceso participativo, incidiendo en los temas de democracia y Estado de Derecho, equidad y justicia social, competitividad del país, Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Entre las 31 Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, destacan para el tema de corrupción las siguientes:

- » La vigésimocuarta política de Estado: afirmación de un Estado eficiente, transparente, eficaz, moderno al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.
- » La vigésimosexta política de Estado: está dirigida a la promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

154 En: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/> (Consulta: 27 de agosto de 2006)

155 Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Somos Perú, Unidad Nacional, Unión por el Perú.

156 Concilio Nacional Evangélico, Confederación General de Trabajadores del Perú, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales privadas, Conferencia Episcopal Peruano, Coordinadora Nacional de frentes regionales, Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, Sociedad nacional de Industrias.

- » La vigésimoctava política de Estado: es la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Se constituye, mediante D.S. N° 004-2006-JUS del 26-01-06, el grupo de trabajo que elabore un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el cual se establezca con claridad las acciones a ser realizadas por las diversas instituciones involucradas en la materia.

MEDIDAS LEGISLATIVAS

Se adoptaron medidas legales para la prevención y lucha contra la corrupción. Entre ellas tenemos:

- » Ley N° 27.482: regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2001-PCM.¹⁵⁷
- » Ley N° 27.588: establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual. Reglamentada por el Decreto Supremo N° 019-2002-PCM.¹⁵⁸
- » Resolución Legislativa del Congreso N° 021-2001-CR: Código de Ética Parlamentaria. Modificada por la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2003-CR.¹⁵⁹
- » Ley N° 27.815: Ley del Código de Ética de la Función Pública y mediante Decreto Supremo N° 033-2005-PCM se aprobó su Reglamento.¹⁶⁰

157 Publicadas el 15 de junio de 2001 y el 08 de julio de 2001, respectivamente.

158 Publicadas el 13 de diciembre de 2001 y el 08 e marzo de 2002, respectivamente.

159 Publicadas el 20 de julio de 2002 y el 21 de noviembre de 2003, respectivamente.

160 Publicadas el 13 de agosto de 2002 y el 19 de abril de 2005, respectivamente.

- » Ley N° 28.024: regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública.¹⁶¹
- » Ley N° 27.806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (modificada por Ley 27927). Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley.¹⁶²
- » Resolución Ministerial N° 135-2004-PCM: Directiva para el Funcionamiento y Actualización de información del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, en el cual se registran las sanciones de destitución y despido que comunican las instituciones o entidades públicas a nivel nacional.¹⁶³
- » D.S. N° 083-2004-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y D.S. N° 084-2004-PCM su Reglamento.¹⁶⁴

RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas fue ratificada por el Perú el 16 de octubre de 2004.¹⁶⁵ Cabe señalar que el 21 de marzo de 1997 ya se había ratificado la Convención Interamericana, la cual entró en vigor el 04 de julio del mismo año. Estas convenciones promueven y fortalecen mecanismos para prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

161 Publicada el 12 de julio de 2003.

162 Publicadas el 03 de agosto de 2002 y el 24 de abril de 2003, respectivamente. Esta Ley ha permitido implementar los portales de información en las páginas Web de la mayoría de entidades públicas. Dicha información está relacionada con el Presupuesto, finanzas, ejecución del gasto y personal.

163 Publicada el 19 de mayo de 2004. Este Registro es administrado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

164 Publicada el 29 de noviembre de 2004.

165 Aún no entra en vigor.

OTRAS INICIATIVAS

Hasta aquí hemos dado cuenta de las principales acciones legislativas y de políticas llevadas a cabo por los gobiernos a partir de 2000. Además del compromiso gubernamental de lucha contra la corrupción y su prevención, se asume como básica la participación de la sociedad civil para esta labor. Respecto de esta última, queremos señalar que la corrupción fue asumida como problema social por amplios sectores de la sociedad civil. Una de las iniciativas más destacadas fue el Consejo Nacional para la Ética Pública (PROETICA), la cual es una asociación sin fines de lucro, constituida en mayo de 2001 por un consorcio de cuatro instituciones: la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), la Asociación Civil Transparencia (TRANSPARENCIA) y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), planteándose como misión, contribuir a la lucha contra la corrupción desde la sociedad civil, atacando sus causas y manifestaciones, mediante la ejecución de estrategias destinadas a promover la transparencia pública, la ética y la integridad, mediante un trabajo conjunto y coordinado entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en general.¹⁶⁶

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Dentro del contexto nacional antes descrito, el sector educación tomó diferentes acciones para enfrentar las constantes denuncias de corrupción, entre ellas tenemos:

CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN

El Ministerio de Educación crea en el 2002 una Comisión Reorganización, cuyo informe sostiene la existencia de una estruc-

¹⁶⁶ En: <http://www.proetica.org.pe/modules.php?op=modload&name=Subjects&file=index&req=viewpage&pageid=183> (Consulta: 26 de agosto de 2006)

tura de poder corrupto instalada en y entre las diversas oficinas administrativas del sector educación.

Una vez identificados los problemas, la Comisión propone:

- » “Reorganizar las Direcciones Regionales para restablecer el principio de autoridad en base a un liderazgo ético y técnico que dialogue con la sociedad civil. La reorganización pasa por la desactivación de la estructura de poder corrupto removiendo a los implicados en el accionar de esta maquinaria perversa.
- » Promover un nuevo pacto social que para concertar las acciones necesarias a fin de resolver la crisis educativa en todos los niveles y modalidades. Se requiere el apoyo social para desarticular la Estructura de poder corrupto.
- » Fortalecer el diálogo institucionalizado impulsando y fortaleciendo el Consejo Consultivo Participativo de la región y todos los que estén dispuestos a cooperar con la mejora de la calidad educativa en la región.”¹⁶⁷

CREACIÓN DE ORGANOS ENCARGADOS DE ATENDER DENUNCIAS Y RECLAMOS EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Comisión de Actos Ilícitos

Mediante Ley N° 27491 del 29 de junio de 2001 se dispuso que el Ministerio de Educación convocara a concurso público. Durante la evaluación de dicho concurso se encontraron en diversas partes del país presuntos hechos ilícitos, como la presentación de documentos falsos, razón por la cual mediante Resolución Ministerial N° 223-2002 del 27 de marzo de 2002 se crea una Comisión contra Actos Ilícitos, cuyo objetivo era “accionar de manera rápida y efectiva para investigar y adoptar las acciones pertinentes respecto de los hechos ilícitos que se detecten”.

167 Helfer Palacios, Gloria y otros (2004), *Educación Libre de Corrupción*, Congreso de la República, pp.35-36.

Esta comisión detectó, entre otros, certificados de estudios, títulos profesionales, resoluciones de alcaldía falsificados que dieron lugar a las denuncias respectivas.

Departamento	Denuncias	Implicados	Departamento	Denuncias	Implicados
Amazonas	21	29	Huaura	2	2
Apurímac	2	6	Ica	7	158
Arequipa	4	15	Junín	4	42
Ayacucho	2	7	La Libertad	2	2
Cajamarca	5	8	Lambayeque	7	8
Cusco	30	30	Moquegua	20	20
Huancavelica	2	2	Puno	48	85
Huanuco	1	5	Tacna	1	1

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación (PPED).

En el desempeño de las funciones antes señaladas encontraron, además, la comisión de actos ilícitos por parte de servidores y/o funcionarios del sector educación, lo cual originó la Resolución Ministerial N° 328-2002-ED del 28 de mayo de 2002,¹⁶⁸ ampliando la función de dicha Comisión a la de “detectar ilícitos de responsabilidad penal cometidos por servidores o funcionarios del sector educación” con el objetivo de implementar las medidas correctivas pertinentes e iniciar la acción judicial correspondiente.

Las denuncias originadas por el trabajo de esta comisión estaban relacionadas, principalmente, con ilícitos penales tipificados en el Código Penal como Peculado, Malversación de fondos, corrupción de funcionarios.

¹⁶⁸ Se prorrogó su vigencia mediante Resolución Ministerial N° 614-2002-ED del 14 de agosto de 2002, Resolución Ministerial N° 125-2003-ED del 21 de enero de 2003 se prorroga hasta julio de 2003 y Resolución Ministerial N° 850-2003-ED del 08 de agosto de 2003 se prorroga hasta 31 de diciembre de 2003.

Departamento	Denuncias	Implicados
Arequipa	48	150
Cajamarca	1	4
Lima	8	122
Ica	8	58
La Libertad	4	69
Piura	3	52
Puno	9	39

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación (PPED).

Centro de Atención a la Comunidad (CACE)

El Centro de Atención a la Comunidad Educativa se creó mediante R.M. 308-2002-ED del 15 de mayo de 2002, con competencia de alcance nacional. Esta institución se constituyó como el eje de coordinación para mejorar las relaciones del Sector con la Comunidad Educativa, a fin de fortalecer la democracia desde las Instituciones Educativas, sustentándose en una cultura de paz y de respeto a los valores éticos y ciudadanos.

En el año 2003, el CACE recibe 1.765¹⁶⁹ denuncias, las cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Tipo de denuncias	N° de casos
Gestión Institucional: destacan las quejas referidas a incumplimiento de período escolar (109), falta de vacantes para matrícula (104) e irregularidades en la tramitación de expedientes (70).	501
Faltas administrativas: predomina las denuncias por abuso de autoridad (267), Abusos y maltratos (174) e Incumplimiento de funciones (95)	594
Irregularidades en matrícula y procedimientos administrativos: resaltan principalmente las denuncias por cobros indebidos (461) y malos manejos (54)	527
Delitos contra la fe pública: se denuncia por adulteración de documentos (6) por información falsa(3) y finalmente por falsificación de documentos (1)	10
Delitos contra la libertad sexual: se denunció acoso sexual infantil (95), actos reñidos con la moral (27) y violación sexual infantil (11)	133
Total	1.765

Comisión Especial encargada de Procesar Denuncias (CEPRODE)

Mediante Resolución Ministerial N° 204-2004-ED se instituyó el 30 de abril de cada año el “Día de la Moralización en el sector Educación” y se constituyó una Comisión Especial encargada de procesar las denuncias documentadas que lleguen al sector Educación.

El 30 de abril de 2004, los ciudadanos de Lima, Ayacucho, Lambayeque y Loreto presentaron sus denuncias de corrupción en el sector Educación,¹⁷⁰ cuyos resultados fueron:

Denunciante	H	M	Padre de familia	Ciudadano	Docentes	Estudiantes
725	37%	63%	44%	19%	17%	15%

Modalidades de corrupción	%	Modalidades de corrupción	%
Abuso de autoridad	26%	Peculado	4%
Cobro indebido	23%	Abuso sexual	2%
Maltrato	12%	Concusión	1%
Malversación	9%	Receptación	1%
Trafico de influencias	7%	Otros	11%
Corrupción de funcionarios	4%		

Lugar en donde ocurrió el caso	%	Lugar en donde ocurrió el caso	%
Institución Educativa	83%	Dirección Regional de Educación	2%
Unidad de Gestión Educativa	14%	Ministerio de Educación	1%

Respecto de los denunciantes, podemos señalar que prevalece la condición de padres de familia (44%) y que las mujeres (63%) constituyen la mayoría de ellos. Asimismo, tanto el abuso de autoridad (26%), el cobro indebido (23%) y el maltrato (12%) constituyen las principales modalidades de corrupción, las que ocurren mayoritariamente en la institución educativa (83%).

Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER)

Con la finalidad de no duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes, se deja sin efecto la creación y funcionamiento de las Comisiones antes citadas, se crea La Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) mediante Resolución Ministerial N° 074-2005-ED del 07 de febrero de 2005, modificada por RM 0277-2005-ED del 28 de abril de 2005, cuyo artículo 1° establece que la CADER es de “carácter permanente en el Ministerio de Educación, en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y sus respectivas Unidades de gestión Educativa local, para recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias, quejas y reclamos que competen a la entidad y cuya atención no corresponde a la Oficina de Control Institucional-OCI, a partir del 03 de enero de 2005”. Esta Comisión no resuelve las denuncias sino las canalizan hacia los órganos correspondientes: Procuraduría Pública y Comisión de Procesos administrativos.¹⁷¹

En Lima Metropolitana, la CADER ha recibido en el presente año las siguientes denuncias:

Tipo de denuncia	N°	%	Tipo de denuncia	N°	%
Evaluación para contrato	823	21,6%	Cobros indebidos	77	2%
Abuso de autoridad	745	19,55%	Aprobación de cuadros de horas	76	2%
Negligencia desempeño de funciones	626	16,4%	Racionalización de personal	67	1,8%
Defecto tramitación de expedientes	201	5,3%	Desplazamiento de personal	65	1,7%
Maltrato psicológico o físico	194	5,1%	Hostigamiento sexual	58	1,53%
Ruptura de relaciones humanas	129	3,4%	Falsificación de documentos	25	0,67%
Reclamo devengados haberes	110	2,9%	Malversación de fondos	11	0,29%
Reclamo de matrícula-certificados	107	2,8%	Nepotismo	2	0,05%
Conflictos APAFA	89	2,3%	Otros	317	8,3%
Desacato y falta al superior	88	2,3%	Total	3810	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CADER, Lima Metropolitana, enero-julio de 2006.

171 Actualmente se han creado CADER en las siguientes regiones: Arequipa, Ayacucho, Apurímac, Junín, Huánuco, Lambayeque, La Libertad, Pasco, San Martín y Callao. Tienen jurisdicción en su ámbito y autonomía regional.

Hemos podido observar que en los diferentes órganos creados para recibir denuncias que competen al sector educación, existe una constante referida a abuso de autoridad, apropiación de recursos del Estado, cobros indebidos y al maltrato psicológico o físico. Respecto a este último cabe señalar que el Ministerio de Educación con la finalidad de proteger al educando y de sancionar con la debida celeridad, aprobó, mediante RM N° 1073-2002-ED, el “procedimiento para las acciones de investigación y protección en casos de maltratos físicos, psicológicos o de violencia sexual, en agravio de los educandos, cometidos por el personal del sector educación” (Art. 1). Asimismo, con relación a los delitos de violación de la libertad sexual, la Ley N° 27911 de fecha 8 de enero de 2003 regula las medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicados en estos delitos, dentro de los que cabe resaltar las medidas preventivas relativa a la separación de función del docente o servidor administrativo y su puesta a disposición de la oficina de personal.¹⁷²

FORMAS DE CORRUPCIÓN

Para determinar las tres primeras formas de corrupción en el sector educación hemos tenido en cuenta los hechos más frecuentes que se relatan en las denuncias penales.¹⁷³ Asimismo, respecto al término corrupción, utilizada comúnmente en diferentes contextos y para calificar diferentes hechos, adoptaremos la definición que la considera como la “acción de abuso del poder cometido por un empleado público, cualquiera sea su clasificación en la Ley Marco del Empleo Público o por algún representante de la comunidad educati-

172 El 28 de febrero de 2003 se promulgó la Ley N° 27942- Ley de Prevención y sanción del hostigamiento sexual. Su objeto es prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en las relaciones de autoridad o dependencia.

173 Denuncias penales conocidas por la Procuraduría del sector educación.

va, sea por acción o por omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero”.¹⁷⁴

Teniendo en consideración lo antes señalado, presentamos algunos hechos que contienen los elementos de la definición antes señalada.¹⁷⁵

ABUSO DE AUTORIDAD¹⁷⁶

- » Contraviniendo el reglamento de Concurso Público, el cual establece dar prioridad al título profesional pedagógico dentro de la especialidad y área a la que se postula, nombraron profesores de otra especialidad.
- » El Director de una IE ordena el destaque del agraviado sin existir ninguna causa legal.
- » El agraviado se presenta a concurso de docentes y resulta elegido. Luego le informan que el concurso no ha sido válido y que se realizaría uno nuevo. Cuando vuelve en la fecha indicada, el concurso ya se había realizado.
- » El agraviado fue reasignado a una plaza de docente, pero el Director de la IE se niega a darle posesión del cargo.
- » El Director de IE no le da posesión del cargo, a pesar de existir orden judicial.
- » La Directora del la IE se niega reiteradamente a firmar la papeleta de salida de la agraviada, correspondiente a los días de cobro.
- » La agraviada se presenta a una plaza de animadora en un CEI. El Director de IE le propone nombrarla si acepta sus pretensiones sentimentales.

174 Definición sugerida para el sector educación en el Proyecto de Ley N° 10864-2003-CR - correspondiente a la denominada Ley Anticorrupción en el sector Educación.

175 Esta información ha sido recogida de las denuncias que son notificadas a la PPED.

176 El delito de abuso de autoridad comprende los siguientes elementos: a) la calidad de funcionario público, b) el abuso de sus atribuciones, c) las modalidades delictivas: cometer u ordenar, d) un acto arbitrario cualquiera, e) el perjuicio de alguien producto del acto abusivo arbitrario.

- » Director de una DRE accede a la solicitud de renovación de contrato, pero le dice a la agraviada que le recompense con favores sexuales ya que gracias a él obtuvo su contrato. Al no acceder la agraviada, el denunciado no le dio posesión de cargo.
- » La DRE contrata a otro profesor a pesar que el agraviado ganó el proceso de selección.

La mayoría de denuncias penales en el sector educación corresponden a hechos arbitrarios cometidos por los funcionarios y/o servidores públicos, lo cual denota la construcción de un espacio donde se administra el poder según la voluntad particular. Cabe precisar que muchas veces los hechos, si bien arbitrarios, no configuran necesariamente el tipo penal de abuso de autoridad, sin embargo los afectados prefieren utilizar el mecanismo judicial debido a la desconfianza de que su reclamo sea resuelto de forma imparcial en la instancia administrativa.

UTILIZACIÓN DE DOCUMENTOS FALSOS

- » El denunciado presenta a la oficina de trámite documentario de la USE un expediente para el concurso de docentes, en el cual adjunta un título falsificado de licenciado en la especialidad de matemática física otorgada por una Universidad.
- » La denunciada se presenta al concurso docente adjuntando en su expediente documentos falsos de resoluciones de acaldía presuntamente expedido por la Municipalidad. Obtuvo el nombramiento de profesora de nivel primario.
- » La denunciada presentó un certificado de estudios falso que significó un punto más en su calificación, lo cual le permitió obtener el puesto de docente.
- » El denunciado, en complicidad con el Alcalde, se hizo expedir resoluciones de felicitación, a fin de beneficiarse en la calificación curricular.

- » La denunciada adultera dos certificados de capacitación, aumentando las horas pedagógicas en uno de ellos y colocando su nombre en el otro.
- » El denunciado adultera una resolución directoral para procurarse una pensión de cesantía, la cual ha cobrado durante 10 años.
- » El denunciado adultera las boletas de venta y facturas, agregándole un número delante de cada monto.
- » El denunciado, servidor público, falsifica una carta poder otorgado por personas que no se encuentran registradas en la RENIEC para cobrar la pensión del fallecido.
- » El denunciado para acceder a una plaza vacante presentó como su producción intelectual seis guías prácticas, cuando en realidad lo que hizo el denunciado fue cambiarle la carátula.

Generalmente, la utilización de un documento falsificado o adulterado se incrementa en los concursos públicos para ocupar plazas docentes. Alrededor de este concurso, se organizan grupos, que incluyen muchas veces trabajadores del mismo sector, con la finalidad de vender a los postulantes una serie de diplomas, certificados, constancias “pre-fabricados”, los cuales permite aumentar sus posibilidades de obtener un puesto de trabajo.¹⁷⁷ Al respecto queremos ilustrar con una resolución judicial que las “irregularidades” se extienden a la autoridad que debe aplicar la ley, quien en este caso justifica de una forma peculiar, por decir lo menos, la utilización de certificados falsos por parte de los concursantes:

“Los acusados admiten su participación en los hechos investigados, sin embargo consideran que han sido estafados por sus co-procesados quienes les vendieron la idea de obtener un mejor puntaje para ganar el concurso. [...] las motivaciones que les llevaron a infringir la norma radica esencialmente en las condiciones y aptitudes

177 Estos hechos constituyen el ilícito penal de falsificación de documentos, el cual comprende los siguientes elementos: a) cometido por cualquier persona, funcionario y/o servidor público o particular, b) modalidad delictiva: hacer, en todo en parte, un documento falso o adulterar uno verdadero, c) de su uso pueda resultar algún perjuicio.

cognoscitivas de la realidad que en el tiempo en que se suscitaron estos hechos ostentaban los encausados, señalando en primer lugar que la mayoría de acusados eran en su mayoría jóvenes profesionales recién graduados y que para atribuir a un profesional egresado de las aulas de Instituto Pedagógico o Superior de educación, la comisión de un delito infringiendo las variantes descritas, debemos tener en cuenta si han sido informados mínimamente de que la conducta descrita constituye el delito de falsificación de documentos, obviamente es común y conocido que en las aulas pedagógicas no se explica las variable o formas de comisión de un delito, por lo que no se puede sostener el conocimiento pleno del desvalor de la acción que se les atribuye, mas aún si estos certificados les eran ofrecidos en la misma sede de la DRE”, por consiguiente consideró que debían ser absueltos.¹⁷⁸

APROPIACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS¹⁷⁹

- » Al director de IE se le acusa de hacer cobros indebidos a los padres de familia, bajo amenaza de no inscribir a sus hijos.
- » El directivo profesional y administrativo de una ex sub-región habrían percibido de forma ilegal pagos por conceptos de horas extras, a pesar que éstas se encontraban prohibidas.
- » El cajero de la DRE se apropia del dinero que estaba bajo su custodia, dándolo en prestamos personales y girándose cheques bajo su nombre.

178 Exp. Chinchá 457-2002 de 31 de octubre de 2002

179 Apropiarse de fondos públicos ha sido tipificado en nuestro Código Penal como delito de Peculado, el cual comprende los siguientes elementos: a) la calidad de funcionario público y/o servidor público, b) la existencia de una relación funcional entre el sujeto activo y los caudales y efectos, c) las modalidades delictivas: apropiación o utilización en cualquier forma, d) obtención de un beneficio: personal o para tercero.

Respecto a la relación funcional, se debe tener presente: “1) existencia de competencia por el cargo; 2) confianza del Estado en el funcionario o servidor en virtud del cargo; 3) poder de vigilancia y cuidado sobre los caudales o efectos; y 4) deber de garantizar la posesión (percepción, administración o custodia)” Cf , Rojas Vargas, Fidel. Delitos contra la Administración Pública. Lima: Editora Jurídica Grijley, 3ª edición, 2002, pp.333 y 334.

- » Los responsables de las Área de Remuneraciones y Pensiones de la DRE realizaron abonos ilegales desde el mes de marzo del año 1997 hasta el mes de marzo del año 2001, en la cuenta bancaria perteneciente a una persona fallecida en 1996.
- » Los denunciados cobran sus sueldos sin haber trabajado en los programas de alfabetización.
- » Los denunciados hicieron pagos indebidos de remuneraciones a favor de personal docente y administrativo en montos superiores a la escala remunerativa de la DRE. Así también, se hicieron pagos dobles y pagos a personas que no laboraron.
- » El director de una IE paga a una empresa por la construcción de aulas, sin embargo dichas aulas no fueron construidas.
- » Los denunciados, en su condición de funcionarios públicos y servidores de la DRE, disponen de montos de dinero y se otorga fines diferentes de las partidas presupuestarias.
- » Los denunciados, funcionarios y servidores de la DRE, ubicaron en diferentes plazas a varias personas como docentes en el sector educación, desde mayo de 1995 hasta setiembre de 1997, quienes cobraron sus haberes mensuales sin que realmente hubieran trabajado efectivamente en IE alguna y sin que se hubiera verificado la existencia física de dichos docentes.

Los hechos denunciados revelan la ausencia de mecanismos de control en la utilización de los recursos del Estado, así como la existencia de una red de corrupción interna, pues para que ellos se realicen es necesaria la participación de diversas instancias de los órganos correspondientes.

PAGOS PARA “AGILIZAR TRÁMITES”

Existe una tolerancia a los actos de corrupción considerados “cotidianos o de menor cuantía”, referidos sobretodo a “pagos que hace el usuario para agilizar trámites”, que eviten el procedimiento normal interno de la institución con la finalidad principal de abreviar plazos.

Esta tolerancia puede entenderse por el beneficio particular inmediato frente a procedimientos engorrosos, normas múltiples o directivas internas que no se divulgan y que solo favorecen la creación de sistemas corruptos.

REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

Uno de los resultados de la Encuesta Nacional de Educación 2005, señala que el 62% de los encuestados (1.504) considera como principal problema que afecta la calidad de la educación peruana a la corrupción.¹⁸⁰

En efecto, la corrupción trae como consecuencia, además de la deslegitimación y el debilitamiento institucional, la pérdida de recursos económicos que afectan definitivamente los componentes del núcleo esencial del proceso educativo: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Así, por ejemplo, una pérdida de recursos de 18.000.000 de nuevos soles equivale a 440 aulas nuevas y equipadas, 12 millones de raciones de almuerzos escolares, 4.825.737 textos de comunicación integral y lógico-matemática, 36.000 maestros que hubieran podido recibir una bonificación especial de S/500.00 por innovación.¹⁸¹

Con estas referencias, nos parece oportuno cuantificar la pérdida de recursos ocasionados al sector educación,¹⁸² a fin

180 Foro Educativo, Encuesta Nacional de Educación 2005, Lima, Enero, 2006, p.6

181 Dicho cálculo se elaboró sobre los montos que en el 2004 se señalaban en los procesos penales llevados por la PPED. En documentos de la primera reunión de trabajo relacionado con el proyecto sobre “Mecanismos de control y vigilancia ciudadana de políticas públicas por una gestión educativa descentralizada”, enero de 2004.

182 Debemos precisar que los datos relacionados con los denunciados y los montos corresponden a lo señalado en las denuncias o en los Informes Especiales de los Órganos de Control. Estos datos no son definitivos puesto que en el transcurso de la investigación prejurisdiccional o en el proceso mismo se puede determinar, con mayor certeza, si hubo o no detrimento económico en perjuicio del Estado, cuál fue el monto apropiado y el número de implicados. Estas denuncias corresponden principalmente a delitos contra la administración pública (Abuso de autoridad, Concusión, Peculado, Malversación de fondos, cohecho pasivo propio e impropio, entre otros). Asimismo, la razón por la cual no aparecen montos en algunos

de constatar que aquella constituye efectivamente un obstáculo para el pleno ejercicio del derecho a la Educación.

Departamento	Año 2002			Año 2005		
	Denuncia (D1)	Denunciado (D2)	Montos (M1)	(D1)	(D2)	(M1)
Amazonas	4	18	--	5	8	344.000,00
Ancash – Huaraz	13	13	-	20	50	5.719,90
Ancash – Santa	5	37	-	5	38	794.866,00 ¹⁸³
Apurímac	14	31	290.031,98	10	18	2.634,41
Arequipa	10	25	1.377.814,00	12	23	408.837,68
Ayacucho	12	59	13.506.945,45 ¹⁸⁴	5	8	-
Cajamarca	3	4	-	7	14	-
Callao	6	25	605.589,54	1	2	-
Cañete	4	8	-	-	-	-
Cusco	5	11	-	4	7	364.672,00
Huancavelica	9	21	7.372,35	6	13	170.883,35
Huanuco-Pasco	7	21	118.366,74	13	22	-
Huaura	14	49	25.300,00	8	18	21.373,00
Ica	14	77	118.959,00	8	21	408.866,68
Junín	6	20	48.000,00	5	18	7.407,78
La Libertad	9	37	104.685,61	10	20	37.666,00
Lambayeque	5	8	-	6	13	1.869,00
Lima	35	107	476.377,98	26	111	3.202.517,75
Loreto	5	21	616.264,00	2	85	253.875,50
Madre de Dios	2	8	-	3	4	-
Moquegua	1	1	-	-	-	-
Piura	7	23	3.750,00	8	24	-
Puno	26	77	5.167,00	12	34	-
San Martín	6	24	141.465,96	4	12	-
Tacna	-	-	-	4	8	9.472,11
Tumbes	4	16	-	6	16	85.652,00
Ucayali	3	5	2.816,00	2	6	-

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación (PPED).

departamentos está relacionada al hecho de haberse denunciado sin precisarlos, lo cual deberá determinarse, llegado el caso, con un peritaje contable en el transcurso del proceso.

¹⁸³ Corresponde a una sola denuncia donde se encuentran implicados funcionarios de la DRE, quienes contrataron alrededor de 67 personas sin existir plazas ni presupuesto.

¹⁸⁴ Corresponde a una sola denuncia donde se encuentran implicados funcionarios y servidores de la DRE, quienes destinan dicho monto para fines diferentes a las partidas presupuestarias.

En primer lugar llama la atención que en los departamentos donde el índice de pobreza es mayor (Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Loreto, San Martín) los montos en cuestión sean significativamente altos. En segundo lugar, si comparamos los datos del año 2002 y 2005 se evidencia que a pesar de todas las iniciativas y medidas que hemos descrito anteriormente, continúa la falta de control institucional en la administración de recursos del Estado.

RESULTADOS DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Si bien se han tomado diversas medidas a fin de combatir la corrupción en el sector educación, es poco lo que se ha avanzado. Según la Defensoría del Pueblo, el sector educación continúa siendo el más quejado dentro de la administración pública, a tal punto que esta institución ha considerado priorizar dicho sector en su esfuerzo anticorrupción.¹⁸⁵

Podríamos preguntarnos entonces porqué fracasan los esfuerzos en la lucha contra la corrupción? Podemos ensayar como respuesta que la mayoría de estos esfuerzos se han centrado en la creación de comisiones, de normas que agravan las penas o de órganos que procesan denuncias, sin embargo no se han tomado medidas que modifiquen los sistemas que facilitan actividades ilícitas.

Como lo señalan Klitgaard, MacLean y Parris,¹⁸⁶ la corrupción, desde un enfoque organizacional, se basa en tres elementos:

- » Discrecionalidad de los funcionarios.
- » Poder monopólico en el servicio.
- » Ausencia de rendición de cuentas.

185 Cf. Discurso de la Defensora del Pueblo en la ceremonia del lanzamiento de la Campaña “Educación sin corrupción”, 16 de agosto de 2006. www.ombudsman.gob.pe. Consulta 30 de agosto de 2006). La Defensoría del Pueblo en coordinación con PROETICA se ha lanzado el 16 de agosto del presente año la Campaña “Educación sin corrupción” como parte de una estrategia en la lucha contra la corrupción, a fin de promover la presentación de quejas por casos de corrupción en los diferentes ámbitos del sector educación

186 Véase Klitgaard, Robert, MacLean-Abaroa, Ronald, Lindsey Parris, H. (2001), *Corrupción en la ciudades*, Bolivia, Santillana de Ediciones, S.A.

Estos elementos se encuentran presentes en las formas de corrupción que señaláramos anteriormente, pues el origen de ellas estaba relacionado con una mala aplicación de la discrecionalidad de los funcionarios, con la existencia de una acción monopólica y con la falta de transparencia de rendición de cuentas. Asimismo, hemos señalado que los procedimientos engorrosos y de poca difusión favorecen también la creación de sistemas corruptos. Pues bien, si estas prácticas provocan actos de corrupción, las acciones para combatirla tendrían que empezar por modificarlas. Estas acciones deben ir acompañadas de espacios de denuncias, de la vigilancia ciudadana y de la sanción en tiempo oportuno que revierta la percepción de impunidad.

CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación tiene un espacio esencial en el desarrollo de las personas y les provee de oportunidades de acceso a mejores niveles de calidad de vida. Un estudio realizado por la CPAL en los países en vías de desarrollo se ha identificado que se requiere de un mínimo de 12 años de escolaridad para poder salir del círculo de la pobreza. Este dato exige a los Estados ofrecer las condiciones necesarias y suficientes para que su población acceda, permanezca y concluya con éxito la escolaridad básica de modo que le permita acceder a los bienes de la sociedad en mejores condiciones.

Por otro lado, el marco jurídico peruano –al igual que el internacional– define y ratifica el derecho a la educación, entendiendo éste como un derecho fundamental de la persona. El análisis del marco jurídico nacional expuesto en el presente trabajo describe claramente cómo la normativa –básicamente la Constitución y la Ley de Educación vigentes– garantiza el denominado “núcleo básico” del proceso educativo.

Sin embargo, el análisis del contexto en el que el sistema educativo opera, así como, las características propias de éste evidencian las condiciones que limitan el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Es decir, a pesar de que se cuenta con una legislación que asegura ampliamente el derecho a la educación, las condiciones en

las que éste opera no permiten que se responda de manera eficiente, eficaz y equitativa a dicha promesa jurídica.

Bajo este panorama, cabe preguntarse *¿cómo hacer efectiva la exigibilidad de este derecho?*, es decir cómo construir estrategias política, social y jurídica que permitan la realización del derecho a la educación. El marco jurídico nacional –y el internacional– cuenta con la legislación suficiente para cada una de las obligaciones del Estado: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Se precisa para cada una de ellas los deberes que debe atender el Estado para garantizar que la población peruana goce plenamente este derecho. Sin embargo, los indicadores educativos evidencian serias carencias en la provisión igualitaria y equitativa de este servicio público a la población peruana, las que se agudizan por la tolerancia y pasividad de las diversas instancias de la sociedad civil.

Entonces, *¿cómo hacer para que este derecho sea plenamente exigible a nivel político, social y jurídicamente?* Esta interrogante plantea un enorme reto al Estado y a la sociedad civil, pues supone una nueva forma de concebir la educación así como, una nueva relación entre el Estado y la sociedad donde la rendición de cuentas debe ser incorporada como parte de la gestión de los servicios públicos.

Por otro lado, no es suficiente contar con un marco normativo que ampare o garantice un determinado derecho sino que la orientación, gestión e implementación de las políticas públicas son las que materializan en mayor o menor medida el alcance del respectivo derecho. En el caso del derecho a la educación las deficiencias en la implementación de las políticas educativas son las que no han contribuido a una efectividad mayor de este derecho, así como la falta de reconocimiento e incorporación por parte del ciudadano como un derecho fundamental, exigible al Estado en caso de vulneración o denegación por parte de éste.

Consideramos que la construcción de estas estrategias políticas, sociales y jurídicas se puede apoyar en 4 ejes interrelacionados correspondientes a la creación de sistema de vigilancia y supervisión de los indicadores del núcleo del derecho a la educación, formación de ciudadanos informados y capaces activar los recursos estableci-

dos por el Estado para amparar sus derechos y el fortalecimiento de las instancias educativas locales y regionales en capacidad de gestión a fin de que se comprometan con el proyecto educativo y vigilen su cumplimiento.

Exigibilidad del derecho a la educación



SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

En los últimos años el seguimiento y evaluación de las políticas educativas ha adquirido una importancia creciente y ha puesto de manifiesto la necesidad de diseñar y desarrollar sistemas que evalúen el impacto en el acceso y la efectividad del derecho a la educación.

Las instituciones estatales encargadas del diseño, ejecución y evaluación de las políticas educativas requieren de los mecanismos e instrumentos de medición necesarios que les permita evidenciar el estado de la realización del derecho a la educación especialmente en los colectivos que enfrentan mayores dificultades en la concreción de este derecho.

En el Perú se ha ganado terreno en la formación de algunos espacios de interlocución entre la sociedad civil y las autoridades educativas logrando incidir en la definición de algunas políticas educativas, sin embargo, no han logrado consolidarse como espacios sistemáticos de seguimiento y evaluación de las políticas educativas en el marco de los derechos humanos –perspectiva que ha cobrado especial interés en los últimos tiempos.

En la región, existen experiencias de éxito con respecto al seguimiento de las políticas educativas desde una perspectiva de derechos. Así tenemos la experiencia colombiana que ha desarrollado a través de la Defensoría del Pueblo un instrumento de medición conformado por un “conjunto de indicadores y preguntas diseñados para monitorear la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado en sus distintos niveles, según competencia, para respetar, proteger y promover la realización del derecho a la educación, en los términos que lo consagra el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación nacional”.¹⁸⁷ Este instrumento priorizó el seguimiento de medidas de cuatro tipos: medidas de política, legislativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación.

Asimismo, tenemos en diferentes países de la región (Brasil, Argentina, México y Chile) el funcionamiento de Observatorios, Laboratorios o Institutos de Investigación de Políticas Educativas que han construido espacios de interlocución entre las autoridades educativas y la sociedad civil cumpliendo un rol crítico y de propuesta frente a las dificultades que enfrentan sus países en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas en el sector educación.

Teniendo en cuenta estas experiencias, debemos comenzar por reconocer la necesidad de crear un espacio que evalúe si las políticas

187 Pérez, Eduardo (2003), *El derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia educativa: marco para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas educativas*. Defensoría del Pueblo. Colombia.

educativas implementadas favorecen a la realización del derecho a la educación y realice el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado, es decir deberá tener como función verificar el cumplimiento o no de las obligaciones del Estado así como analizar la marcha de las políticas educativas, a fin de proveer la información necesaria para una adecuada toma de decisiones.

Caminar hacia un proceso de construcción de la exigibilidad plena del derecho a la educación supone también definir cuál es el alcance de este derecho en el Perú –partiendo de lo ya definido en la normativa– estableciendo para ello indicadores mínimos a partir de los cuales se basen dicha exigibilidad, reconociendo no sólo el acceso gratuito y sin discriminación a la escuela, sino también, el deber de garantizar la permanencia y el logro de los aprendizajes establecidos como mínimos en el currículo oficial.

FORMACIÓN CIUDADANA

Los procesos democráticos actuales han pasado de una democracia representativa a una democracia participativa en la que el buen gobierno, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la exigibilidad de los derechos humanos constituyen elementos esenciales. La construcción de la democracia en esta dirección, le ha otorgado a la participación social un lugar primordial en el proceso sociopolítico.

En este marco, la exigibilidad del derecho a la educación necesita de un ciudadano activo que exprese su interés por organizarse, por la política y los asuntos públicos y de un ciudadano informado, es decir de un ciudadano que se encuentre equipado de conocimiento e informaciones para afrontar problemas y situaciones.¹⁸⁸

En la actualidad, el marco jurídico educativo nacional facilita y garantiza la participación de la familia, la empresa, las instituciones

188 López Jiménez, Sinesio. “Procesos estructurales, estrategias y mecanismos de construcción de ciudadanía”. En: http://www.foncodes.gob.pe/indesperu/archivos/d_Lopez.pdf (consulta: 28 de setiembre de 2006).

de diferentes sectores y la comunidad en general en la definición de las demandas educativas y de los planes de desarrollo educativos tanto en el ámbito local como regional.

Asimismo, nos parece importante comenzar por conocer qué es lo que la población entiende por derecho a la educación y qué contenidos les atribuye, a partir de lo cual se establezcan vínculos con las normas legales que protegen este derecho, identificando cuáles son y en qué consisten, lo cual supone un esfuerzo de divulgación de la norma, así como conocer cuáles son los instrumentos y mecanismos establecidos para poder confrontar al Estado cuando éste cometa u omita acciones que atenten contra el pleno ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, se debe caminar hacia la construcción de una ciudadanía que se asuma como sujeto de derechos.

FORTALECIMIENTO DE LAS INSTANCIAS EDUCATIVAS DESCENTRALIZADAS Y DE PARTICIPACIÓN

El funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación de las políticas educativas, así como la construcción de un ciudadano activo e informado requiere de instancias intermedias de gobierno que apoyen el logro de los fines y objetivos de la educación. La función que cumplen en la efectiva realización del derecho a la educación es fundamental, pues en ellas descansan las competencias para la implementación y seguimiento de las políticas educativas y constituyen la primera instancia de resolución de quejas que presentan los usuarios cuando este derecho es vulnerado.

En este sentido, es imprescindible que las instancias de gobierno intermedias desarrollen nuevas capacidades de gestión que respondan a las demandas que le plantea el marco jurídico actual, dando paso a una gestión que favorezca la participación de la sociedad, la equidad, la eficiencia, la eficacia y la interculturalidad.¹⁸⁹

189 Andrade, P. (2006), *Diagnóstico de las capacidades de capacitación de los actores regionales para una gestión descentralizada*. CNE.

Actualmente, se viene dando un proceso de descentralización educativa que deberá favorecer una educación que tenga en cuenta la diversidad cultural del país y una calidad sostenible. Asimismo, no hay que perder de vista que el proceso de descentralización busca no sólo mejorar la gestión de la educación sino básicamente fortalecer la escuela pública, dándole más autonomía y dotándola de las instancias de participación que le permitan definir y gestionar sus mejoras.

Dichas instancias de participación, que aseguran la sostenibilidad en la implementación de las políticas públicas, aún están en conformación e iniciando su funcionamiento. Están conformadas, de acuerdo a la LGE vigente, por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local, vinculándolos de esta manera a los planes y proyectos educativos.

HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES

Lo descrito anteriormente apuesta por una comprensión de la educación, por parte de la población y de las autoridades, como un derecho fundamental de toda persona y por consiguiente considerar el incumplimiento del Estado de sus obligaciones como una vulneración del goce efectivo del derecho a la educación.

Frente a esta posibilidad, el Estado tiene la obligación de proveer de “recursos efectivos” a toda persona a fin de ampararla contra actos que violen su derecho fundamental a la educación reconocido por la Constitución y la Ley.

De esta manera, se deberá contar con las instancias y procedimientos administrativos y judiciales para que toda persona pueda asegurar la protección de su derecho, quien podrá denunciar, llegado el caso, la denegación o vulneración de sus derechos, a fin de que el Estado adopte las medidas correctivas necesarias.

COMENTARIOS FINALES

- » En el Perú, el derecho a la educación ha avanzado de una “homogeneización” de la educación, bajo patrones educativos predominantes, hacia la “equidad” educativa, que tiene en cuenta las particularidades propias de la población, a fin de disminuir las desigualdades educativas.
- » El núcleo esencial del derecho a la educación establece no sólo la obligación que tiene el Estado de garantizar las condiciones –disponibilidad de escuelas, acceso a las escuelas, infraestructura, textos, docentes capacitados, salud y nutrición de los estudiantes– para que el proceso de aprendizaje sea óptimo, sino también la de garantizar a los estudiantes la permanencia en el sistema y el logro de los aprendizajes definidos en el currículo oficial.
- » De acuerdo con el análisis de los factores externos e internos del sistema educativo peruano a la luz del núcleo esencial del derecho cuestiona la capacidad del Estado y del sistema educativo para responder de manera eficiente y eficaz al mandato jurídico que garantiza el pleno ejercicio del derecho a la educación.
- » Si se revisa el funcionamiento del sistema educativo teniendo en cuenta las obligaciones del Estado y desde una óptica de gestión de la calidad, tenemos que los resultados de aprendizaje y de fluidez interna (aceptabilidad y adaptabilidad) evidencian la poca eficiencia y eficacia del sistema para responder a las obligaciones establecidas. Los elementos de proceso (deficiente adecuación pedagógica, baja

calidad del desempeño docente) y los elementos de entrada (básicamente las condiciones de salud y nutricionales de los estudiantes) constituyen los principales factores que explican los resultados de tan baja calidad que se obtienen.

- » ¿Cómo hacer exigible el derecho a la educación a nivel social, político y jurídico? Es el reto que se plantea al Estado y la sociedad civil en la construcción de la exigibilidad jurídica del derecho a la educación. Esta exigibilidad supone definir el alcance del derecho a la educación y los indicadores educativos que precisen dicho contenido, la capacidad de la población para asumirse sujeto de derechos, la identificación de responsables en los niveles respectivos, el fortalecimiento de las instancias de gestión descentralizadas y la existencia de mecanismos administrativos y judiciales que faciliten la denuncia frente a la denegación o incumplimiento de este derecho por parte del Estado.
- » Desarrollar un sistema de seguimiento de los resultados de las políticas educativas desde una perspectiva de derechos, supone también definir estándares de aprendizaje (logros del aprendizaje) que debe lograr cualquier estudiante peruano al terminar cada grado de escolaridad. Esto permitiría a las instituciones gubernamentales y la sociedad civil conocer el mínimo exigible a alcanzar. Con ello, las instituciones gubernamentales, deberán adoptar medidas para lograrlo y la sociedad civil podrá exigir su cumplimiento.
- » El desarrollo del estudio, si bien ha respondido a los objetivos propuestos, ha planteado una serie de preguntas que deben ser abordadas para una mejor comprensión y desarrollo de la exigibilidad del derecho a la educación. Por ejemplo: ¿cuáles son los mínimos de aprendizaje que deben lograr los estudiantes como parte del derecho a aprender?, ¿en qué medida las políticas educativas de la última década han apoyado a la efectividad del derecho a la educación?, ¿por qué a pesar de ser considerada la educación como un instrumento valioso para lograr el desarrollo humano no se demanda al Estado el cumplimiento de sus obligaciones? y ¿qué contenido y alcances del derecho a la educación reconoce la población peruana?.

ANEXOS

Anexo 1. Indicadores educativos según cada obligación del Estado

Disponibilidad

Marco jurídico	Indicadores educativos
<p>Derecho a la disponibilidad de instituciones educativas en condiciones mínimas para el desarrollo del proceso educativo.</p>	<p>Localización de las IIEE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución de las IIEE según área de residencia y nivel educativo. 2. Distribución de las instituciones educativas en el territorio nacional con respecto a la densidad poblacional según área de residencia y nivel educativo. <p>Condiciones de infraestructura disponibles</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con servicios básicos (agua, luz, desagüe) según área de residencia, nivel educativo y tipo de IIEE. <p>Condiciones pedagógicas disponibles</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Porcentaje de instituciones educativas que reciben material educativo asignado anualmente según nivel educativo, modalidad, área de residencia y tipo de IIEE. 5. Porcentaje de estudiantes que reciben material educativo según área de residencia, nivel educativo y tipo de IIEE. 6. Porcentaje de IIEE que cuentan con biblioteca escolar y/o laboratorios de ciencias según área de residencia, nivel educativo y tipo de IIEE. 7. Porcentaje de instituciones educativas que cuentan con computadoras para uso pedagógico según área de residencia y tipo de IIEE. 8. Distribución de los programas escolares para madres embarazadas según zona de residencia. <p>Disponibilidad docente</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Distribución de docentes según sexo, edad, área geográfica. 10. Porcentaje de docentes titulados según sexo, área de residencia y tipo de IIEE. 11. Distribución de los años de servicio de los docentes según área de residencia, nivel educativo y tipo de IIEE. 12. Ratio docente / estudiantes según área de residencia y tipo de IIEE. <p>Disponibilidad de recursos - inversión estatal</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Porcentaje del gasto en educación dirigido a la inversión del Estado en materia de infraestructura, materiales educativos, servicios básicos y equipamiento.

Accesibilidad

Marco jurídico	Indicadores educativos
<p>Derecho al acceso a la educación gratuita, obligatoria y no discriminatoria.</p>	<p>Cobertura no discriminatoria</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura de educación inicial según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión. 2. Cobertura de la educación básica según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y de tipo de gestión. 3. Porcentaje de la matrícula que corresponde a niños con necesidades educativas especiales según nivel educativo y área de residencia. 4. Porcentaje de la matrícula que corresponde a estudiantes de lenguas originarias según nivel educativo, área de residencia y tipo de IIEE. 5. Distribución de la matrícula de estudiantes en Educación Básica Alternativa según nivel educativo, área de residencia, sexo, edad y lengua. 6. Tasa de analfabetismo de adultos según área de residencia, grupos de edad, sexo y lengua. 7. Porcentaje de la población analfabeta adulta atendida por el Programa Nacional de Alfabetización según área de residencia, edad, sexo y lengua. 8. Porcentaje de la matrícula de adolescentes embarazadas y madres según zona de residencia y tipo de IIEE. <p>Disponibilidad económica</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Inversión promedio anual de los padres de familia con hijos institución educativas públicas. 10. Gasto público por estudiante según nivel educativo.

Aceptabilidad

Marco jurídico	Indicadores educativos
<p>Derecho a una educación de calidad en la enseñanza.</p>	<p>Logros de aprendizaje</p> <p>1. Porcentaje de estudiantes de educación básica que alcanzan los niveles adecuados en las asignaturas Comunicación integral y Lógico matemáticas según sexo, área de residencia, nivel de pobreza, tipo de IIEE y tipo de gestión de la institución educativa.</p> <p>2. Porcentaje de estudiantes que repiten algún grado de la educación básica según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión de la institución educativa.</p> <p>Calidad de gestión institucional y pedagógica</p> <p>3. Porcentaje de instituciones que cuenta con Plan Estratégico Institucional según área de residencia y tipo de IIEE.</p> <p>4. Porcentaje de instituciones que cuentan con CONEIS según área de residencia y tipo de IIEE.</p> <p>5. Número de horas efectivas en las instituciones educativas según área geográfica y tipo de IIEE.</p> <p>Calidad docente</p> <p>6. Porcentaje de docentes que cuentan con cursos de capacitación en pedagogía en el último año.</p> <p>7. Porcentaje de docentes que cuentan con capacitación disciplinar en el último año.</p> <p>8. Porcentaje de docentes que enseñan en el nivel educativo y/o área correspondiente a su formación inicial según área de residencia y tipo de IIEE.</p> <p>Convivencia escolar</p> <p>9. Porcentaje de IIEE que cuentan con comités de convivencia escolar.</p> <p>10. Número de denuncias recibidas anualmente relativas a tratos discriminatorios según área de residencia.</p> <p>11. Número de denuncias recibidas anualmente relativas a acoso y abuso sexual.</p> <p>Monitoreo</p> <p>12. Porcentaje de instituciones educativas monitoreadas anualmente por los órganos competentes según área de residencia y tipo de IIEE.</p>

Adaptabilidad

Marco jurídico	Indicadores educativos
<p>Derecho a la permanencia y culminación de la escolaridad.</p>	<p>Adaptación de la escuela a otros colectivos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de escuelas que incluyen estudiantes con necesidades educativas especiales según área de residencia y tipo de IIEE. 2. Porcentaje de escuelas que incluyen estudiantes de lenguas originarias según área de residencia y de tipo de IIEE. 3. Porcentaje de madres adolescentes que culminan la educación básica según área de residencia. <p>Pedagógico</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Porcentaje de la matrícula de IIEE que desarrollan una Educación Bilingüe intercultural que están a cargo de docentes que han recibido capacitación en EBI. 5. Porcentaje de docentes capacitados en educación bilingüe intercultural con respecto a la matrícula de estudiantes bilingües según área de residencia y tipo de IIEE. 6. Porcentaje de IIEE que cuentan con currículo diversificado según área de residencia y tipo de IIEE. 7. Existencia de textos oficiales pertinentes para la enseñanza de población bilingüe y/o necesidades educativas especiales. 8. Porcentaje de IIEE bilingües que reciben material educativo para la enseñanza de población bilingüe. <p>Permanencia y culminación</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Tasa de supervivencia en educación básica según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión de la institución educativa. 10. Tasa de deserción en educación básica según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión de la institución educativa. 11. Porcentaje de estudiantes que culminan oportunamente la educación básica según sexo, área de residencia, nivel de pobreza y tipo de gestión de la institución educativa. 12. Número de IIEE de secundaria con respecto a la distancia física con una IIEE de educación primaria en el área rural.

Anexo 2

Distribución de docentes en el sistema educativo 2005

Nivel / Modalidad	2005 Totales	Pública		Privada	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Total	447.453	297.120	66,4%	150.333	33,6%
Escolarizada	438.979	294.263	67,0%	144.716	33,0%
No escolarizada	8.474	2.857	33,7%	5.617	66,3%
EDUCACIÓN INICIAL	49.341	27.232	55,2%	22.109	44,8%
Escolarizada	47.496	25.387	53,5%	22.109	46,5%
No escolarizada	1.845	1.845	100,0%	0	0,0%
EDUCACIÓN PRIMARIA	189.525	137.806	72,7%	51.719	27,3%
Menores	186.979	136.079	72,8%	50.900	27,2%
Escolarizada	186.919	136.068	72,8%	50.851	27,2%
No escolarizada	60	11	18,3%	49	81,7%
Adultos	2.546	1.727	67,8%	819	32,2%
Escolarizada	1.563	1.483	94,9%	80	5,1%
No escolarizada	983	244	24,8%	739	75,2%
EDUCACIÓN SECUNDARIA	164.939	112.481	68,2%	52.458	31,8%
Menores	153.140	106.011	69,2%	47.129	30,8%
Escolarizada	153.140	106.011	69,2%	47.129	30,8%
No escolarizada					
Adultos	11.799	6.470	54,8%	5.329	45,2%
Escolarizada	6.660	6.044	90,8%	616	9,2%
No escolarizada	5.139	426	8,3%	4.713	91,7%
E. SUPERIOR NO UNIVERSITARIA	27.207	11.273	41,4%	15.934	58,6%
Formación magisterial	8.337	3.209	38,5%	5.128	61,5%
Formación tecnológica	17.599	6.946	39,5%	10.653	60,5%
Formación artística	1.271	1.118	88,0%	153	12,0%
Otras modalidades	16.441	8.328	50,7%	8.113	49,3%
EDUCACIÓN ESPECIAL	3.645	2.892	79,3%	753	20,7%
Escolarizada	3.423	2.676	78,2%	747	21,8%
No escolarizada	222	216	97,3%	6	2,7%
EDUCACIÓN OCUPACIONAL	12.796	5.436	42,5%	7.360	57,5%
Escolarizada	12.571	5.321	42,3%	7.250	57,7%
No escolarizada	225	115	51,1%	110	48,9%

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística Básica 2005.

Anexo 3

Cuadro resumen: indicadores educativos con respecto a las obligaciones del Estado en el derecho a la Educación

Obligación del Estado	Indicadores educativos												
Accesibilidad Garantizar que las instituciones educativas y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos, sin discriminación y gratuitos. El Estado está obligado a levantar cualquier obstáculo que impida ingresar al sistema educativo.	<p>Cobertura no discriminatoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el 2003, la tasa de cobertura en nivel primaria para hombres era de 93% y el 92,1% para las mujeres. La tasa de cobertura del nivel secundaria en el mismo año, era: 71% para hombre y el 68% para mujeres. • En el 2004, la cobertura de la educación básica en todos los niveles era: el 53% en inicial, el 93% en primaria y el 70% en secundaria. Entre la población urbano la cobertura en todos los niveles era: el 62% en inicial, el 94% en primaria y el 91% en secundaria. Entre la población rural la cobertura en todos los niveles era: el 43% en inicial, el 90% en primaria y el 53% en secundaria. Entre la población pobre la cobertura en todos los niveles era: el 55% en inicial, el 93% en primaria y el 71% en secundaria. Entre la población muy pobre la cobertura en todos los niveles era: el 36% en inicial, el 90% en primaria y el 48% en secundaria. • En el 2004, el 27% de la población bilingüe en edad escolar que vive en zonas rurales fue atendida por EBI, alcanzando a 123.380 estudiantes de educación primaria en 4.591 instituciones educativas. • En el 2004, se atendieron a 29.317 estudiantes con necesidades educativas especiales en las instituciones educativas de nivel primaria. • En el 2003 la tasa de analfabetismo era de 12,3%. En grupos de edad la tasa de analfabetismo es 22,1% en más de 40 años, seguida por la de 25 y 39 años (6,6%) y el 3,2% entre 15 y 24 años. • La tasa de analfabetismo según sexo se distribuye entre los grupos de edad de la siguiente manera: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Hombre</th> <th>Mujer</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15 a 24 años</td> <td>2,1</td> <td>4,2</td> </tr> <tr> <td>25 a 39 años</td> <td>2,9</td> <td>10,0</td> </tr> <tr> <td>Más de 40 años</td> <td>12,1</td> <td>31,5</td> </tr> </tbody> </table>		Hombre	Mujer	15 a 24 años	2,1	4,2	25 a 39 años	2,9	10,0	Más de 40 años	12,1	31,5
	Hombre	Mujer											
15 a 24 años	2,1	4,2											
25 a 39 años	2,9	10,0											
Más de 40 años	12,1	31,5											

	<ul style="list-style-type: none">•El Plan Nacional de Alfabetización ha alfabetizado entre 2002- 2004 al 6,6% (289.482) de la población analfabeta esta población. En el 2004 el PNA alcanzó alfabetizar al 30.5% de los participantes: 45,2% alcanzaron el nivel “en proceso” y el 24,3% se retiró del programa•En Educación Básica Alternativa acoge a 42.093 estudiantes en primaria y 155.574 en secundaria en instituciones públicas escolarizadas y no escolarizadas. La Educación Básica Alternativa (EBA) atiende básicamente a población entre los 17 y 24 años de edad, alcanzando una cobertura en este rango de edad de 30,08%; con un mayor porcentaje de hombres (35,8%) que mujeres (25,8%) y de zona urbana (37,4%) que rural (25,0%). <p>Disponibilidad económica</p> <ul style="list-style-type: none">•El gasto público por estudiante es de \$191; \$152 por alumno del nivel inicial en su modalidad escolarizada, US\$194 por alumno de primaria y US\$241 por alumno de secundaria.•En el 2000 las familias con hijos matriculados en la educación primaria pública gastaron un total de 242 millones de dólares que corresponde al 0,45% del PBI y representa un gasto promedio por alumno en cada familia de 64.5 dólares; asimismo, en el caso de la secundaria, las familias gastaron un total de 185 millones de dólares que corresponden al 0,34% del PBI y supone un gasto por alumno en cada familia de 94 dólares.
--	--

Obligación del Estado	Indicadores educativos
<p>Aceptabilidad</p> <p>Asegurar que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse que la educación sea aceptable (pertinente, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, para los padres.</p>	<p>Logros de aprendizaje</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2000 los resultados PISA indicaron que el 54% de los estudiantes no está adquiriendo el conocimiento y las capacidades de lectura elementales necesarias para beneficiarse de las oportunidades de educación. • En el nivel primaria, el desempeño de comunicación integral por debajo del básico para 2001 fue de 74 para hombres y 79 para mujeres. <p>Los indicadores de desempeño en lógico matemática de este nivel para hombres es de 42 y para mujeres de 43. En el nivel secundaria, el desempeño en comunicación integral es de 64 para hombres y 62 para mujeres. Asimismo, el indicador de desempeño en lógico matemática para hombres es de 79 y para mujeres 86.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo 12% de los estudiantes de 6to grado comprende lo que leen y sólo 3% de los alumnos que culminan la secundaria tienen nivel suficiente en matemática. • Las evaluaciones de rendimiento escolar realizadas en el 2001 a los estudiantes bilingües de 6° grado de primaria muestran que una tasa de acierto tanto en lógico matemática del 1% para EBI aimara y el 0% para EBI quechua; y en comunicación integral el 0,4% de EBI aimara y el 0% en el caso de EBI quechua. • La tasa de repitencia observada en nivel primara en el 2001 fue de 8,7 para hombres y de 8,3 para mujeres. Asimismo, en el nivel secundaria fue de 11,3 en hombres y 8,7 en mujeres. • En el 2003 se registro para el área rural fue del 13% mientras que en la población pobre fue de 11% y de los pobres extremos 15% en el nivel de primaria. En nivel secundaria para el mismo año, la tasa de retiro fue de 9% en el área rural, el 6% en los pobres y el 11% en los pobres extremos.

Obligación del Estado	Indicadores educativos
<p>Adaptabilidad</p> <p>Garantizar que la educación sea lo suficientemente flexible a fin de adaptarse a las necesidades de los estudiantes, de la sociedad y de la comunidad, posibilitando la permanencia en el sistema educativo y culminación de la escolaridad.</p>	<p>Adaptación de la escuela a otros colectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el 2004, el 27% de la población bilingüe en edad escolar que vive en zonas rurales fue atendida por EBI, alcanzando a 123.380 estudiantes de educación primaria en 4.591 instituciones educativas. • De acuerdo al ENDES 2000, el porcentaje de madres que han culminado la educación básica era de 44% para áreas urbanas mientras que para madres de áreas rurales éste es de 8%. <p>Pedagógico</p> <ul style="list-style-type: none"> • El plan de capacitación de EBI en el 2002 atendió 4.410 docentes. • En el 2004 se han distribuido 701.058 unidades de materiales didácticos entre cuadernos de trabajo, materiales para el aprendizaje de castellano y lenguas originarias y módulos didácticos. <p>Permanencia y culminación</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tasa de deserción se encuentra alrededor del 4%. En el nivel primaria esta era para hombres de 3,6% y para mujeres de 4,1%; en nivel secundaria, para hombres la tasa de deserción es de 6,1% y de mujeres de 5,1%. La tasa de retiro para el nivel primaria en el 2003 fue de 9% en el área rural, el 6% en los pobres y el 11% en los pobres extremos. • En el 2003 el 59% de los estudiantes de zona rural logran culminar la primaria entre 11 y 13 años y el 54% de los estudiantes en pobreza extrema. Con respecto a la culminación de la secundaria observamos que el 24% de la población rural entre 16 y 18 años logró culminar la secundaria, mientras que el 17% de la población pobre extrema logró hacerlo. • En el mismo año, para el nivel primaria, la tasa de conclusión de 11 y 13 años de los hombres era de 71,9% y entre mujeres de 73,2%. Así mismo, en el nivel secundaria la tasa de conclusión entre 16 y 18 años para hombres era de 50,6 y para mujeres de 52%. • De acuerdo al censo de 1993, sólo el 24,4% (54.684) de la población discapacitada ha logrado superar la educación primaria. • La extraedad se presenta en el 54% de estudiantes de área rural y 61% pobre extremo de nivel primaria y el 65% área rural y 61% pobre extremo de nivel secundaria.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. y C. COURTIS (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.

ACUERDO NACIONAL (2005), *Compromiso para la mejora inmediata de la calidad del gasto, con una visión de largo plazo. Acuerdo Nacional*, Lima, 11 de noviembre.

ASMAT, U., D. PALOMINO, M. TAMY y G. ZAMBRANO (2004), *Una aproximación a la alfabetización matemática y científica de los estudiantes peruanos de 15 años Resultados del Perú en la evaluación internacional PISA*, Cuaderno de trabajo 10, Lima, UMC-MINEDU.

BANCO MUNDIAL (1997), *Perú en una encrucijada. Restos y oportunidades para el siglo XXI*, Lima.

----- (2006), *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, Lima, Daniel Cotler (ed.)

BELLO, M. (2002), *Perú. Equidad social y educación en los años 90. UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación*, IPE - UNESCO, Sede regional Buenos Aires.

BERNALES, E. (1996), *La Constitución de 1999: análisis comparado*, CIELDA.

BOURDIEU, P. (1995), *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Editor Laia.

----- (1990), *Sociología y Cultura*, Ed. Grijalbo.

CALERO, M. (1999), *Historia de la Educación Peruana*, Perú, Editorial San Marcos.

CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA (2005), *Educación para todos y todas: la deuda pendiente. Consideraciones de organizaciones sociales de España y América Latina ante las iniciativas de Conversión de Deuda por Educación puestas en marcha en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas*, junio, en <http://www.cme-espana.org/DOC/EPTladeudapendiente.pdf>

CND (2006), *Evaluación del proceso de descentralización*, CND, Juan Rial, marzo, en: <http://portal.cnd.gob.pe/portal/contenido.aspx?s=3&ss=55&sss=0&p=1&c=171>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Doc. E/CN.4/1999/49 del 13 de enero de 1999 y Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13, Doc. E/C.12/1999/10.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2005), *Proyecto Educativo Nacional. Propuesta del Consejo Nacional de Educación*, Lima.

CONTRERAS, C. y M. CUETO (2004), *Historia del Perú contemporáneo*, 3ª edición, Lima, IEP Ediciones.

CUETO, C. (1968), *La Educación*, Lima, Semillero de los derechos del hombre.

FACCIO, A. y L. FRIES (1999), “Feminismo, Género y Patriarcado”, en A. Faccio y L. Fries (ed.), *Género y Derecho*, Santiago de Chile, SIMA, Lomo Ediciones, La Morada.

FORO EDUCATIVO (2006), Encuesta nacional sobre educación 2005, Lima.

----- (2005), “Plan de Transferencia para el Quinquenio 2005-2009. Manuel Iguíñiz”, publicado en *Contacto*, Foro nº 133, abril, año VIII.

GRUPO DE INICIATIVAS PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (GICES) (2006), *Comentarios al Proyecto Educativo Nacional*.

GÜNDEL, L. (2005), *La política y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía*, UNICEF.

HELPER, G., V. ALVARADO, N. PASCASIO y F. Reátegui (2006), *Exigimos calidad. El estudiante, sujeto de derecho*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.

HELPER, G. (2004), *Educación libre de corrupción*, Congreso de la República.

IEP. UNFA. UNIVERSIDAD CAYETANO HEREDIA (2006), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*, Lima, Patricia Ames, editora.

IGUÍÑIZ, E. (2005), “Política Educativa y democracia en el Perú”, TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas, UNMSM.

Investigación sobre el Desarrollo Humano y Equidad en Cuba, primera parte (1999), en: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.5b.htm>, consultado el 28 de septiembre de 2006.

KLITGAARD, R., R. MACLEAN-ABAROA y H. LINDSEY (2001), *Corrupción en las ciudades*, Bolivia, Santillana de Ediciones S.A.

LÓPEZ JIMÉNEZ, S. (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, IDS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, “Logros en Educación, Salud y Protección Social”, en: http://www.mef.gob.pe/ESPEC/marco_macro.php

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, Concertaciones Internas-Gobierno Central - 1990-2002, Mediano y Largo Plazo, en: <http://www.mef.gob.pe/DGCP/presentacion.php>

-----, Deuda pública externa de mediano y largo plazo servicio por fuentes de financiamiento desde 1970 al 2002, en: <http://www.mef.gob.pe/DGCP/presentacion.php>

-----, Deuda pública externa de mediano y largo plazo. Adeudados por fuentes de financiamiento serie histórica desde 1970 al 2002, en: <http://www.mef.gob.pe/DGCP/presentacion.php>

----- (2005a), Resultados prioritarios y desempeño de la intervención pública: Educación básica para todos y logros de aprendizaje en educación primaria.

----- (2005b), Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, Documento de trabajo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-BCR (2005), Carta al FMI y Memorando de políticas económicas y financieras para 2006, Lima, 20 de diciembre.

----- (2005a), Carta FMI, Lima, 20 de mayo.

----- (2005b), Carta de intención, Lima, 17 de marzo de 2003.

----- (2004), Memorando de Política Económica y Financiera para el periodo 2004-2006, Lima, 25 de mayo.

----- (2002), Carta al FMI, Lima, 18 de enero.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. ESCALE (2005), *Estadística básica del 2005*, Lima, en: <http://escale.minedu.gob.pe/portal/>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. ESCALE (2004), *Cifras de la Educación 1998-2003*, Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005a), *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015: hacia una educación de calidad con equidad*, Lima.

----- (2005b), *Indicadores de la Educación*, Perú 2004, Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005), *Plan estratégico sectorial multi-anual reformulado 2004-2006*, Lima.

----- (2005c), *Guía para la formulación del reglamento de organización y funciones de las direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa Local*, OAA.

----- (2005d), *Reglamento de gestión del sistema educativo*. 009-2005-ED, abril.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN-UMC (2005), *Resultados de la IV evaluación nacional 2004*, Lima.

MONTANÉ, A., F. LLANOS y J. TAPIA (2004), “La evaluación de la alfabetización lectora PISA y el rendimiento de los estudiantes peruanos”, en *Cuadernos de trabajo 11*, Unidad de Medición de la Calidad, Ministerio de Educación, Lima.

MONTERO, C. (2006), *Seminario Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú*, Lima, IEP.

PALOMINO, E. (1997), *Política Educativa Peruana. Historia. Teoría. Análisis. Propuestas*, Lima, Seduca.

PECES, G. (1999), *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

PROPUESTA CIUDADANA (2006), “El Balance de la Descentralización y El Nuevo Gobierno”, en *Participa Perú*, nº 34, julio.

RAMÍREZ ARCE, E. (2005), *Estudio sobre la educación para la población rural en el Perú*, Proyecto FAO-UNESCO-DGCS Italia-CIDE-REDUC, Lima.

RODRÍGUEZ, M. (1999), “Igualdad, Democracia y Acciones Positivas”, en Alda Facio y Lorena Fries (eds.), Santiago de Chile, SIMA, Lomo Ediciones, La Morada.

ROJAS, F. (2002), *Delitos contra la administración pública*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 3ª edición.

ROMEO, E. y B. WIENER (2006), *La controvertida influencia de los movimientos regionales*, Propuesta Ciudadana, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima-Perú, marzo.

ROSSI, J. y V. ABRAMOVICH, *La tutela de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el artículo 26º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

----- (2006), *Derechos Humanos*, Separata Universidad Carlos III de Madrid.

RUBIO, M. y E. BERNALES (1983), *Constitución y Sociedad Política*, Lima, Mesa Redonda Editores.

RUIZ BRAVO, P., F. MUÑOZ y J. L. ROSALES (2006), “Género, educación y equidad en el Perú”, en *Equidad de género y reformas educativas: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Hexagrama Consultoras, FLACSO, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IESCO), Universidad Central de Bogotá.

RUIZ, M. (1995), “Las Huellas de la Igualdad en la Constitución”, en *Pensar la Igualdad y la Diferencia (una reflexión filosófica)*, Madrid, Fundación Argentaria, Upsor Distribuciones.

SAAVEDRA, J. y P. SUÁREZ (2002), *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Documento de Trabajo nº 38, Lima, GRADE.

Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. Nº 4232-2004-AA/TC del 3 de marzo de 2005.

TENTI, E. (2003), *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. representaciones y temas de la agenda política*, Buenos Aires, IIPE.

TRAPNELL, L. y E. NEIRA (2004), *Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú*, consultoría solicitada por el Banco Mundial y PROEIB-ANDES, Lima, junio.

UNESCO, IIEP, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2002), *Magisterio, educación y sociedad en el Perú. Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes*, Lima.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)