



FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

“Las Instituciones de Acción Conjunta como una efectiva garantía del derecho a la educación
en el Perú”

Tesis presentada por el Bachiller en Derecho:

VICTOR JOEL RAMOS HERRERA

Para optar el título profesional de Abogado

Asesor: Dr. Rafael Santa María D’Angelo

AREQUIPA, 2019

**Las Instituciones de Acción Conjunta como una efectiva garantía del derecho a la educación
en el Perú**

Índice

Capítulo I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: ¿QUÉ ES?.....	1
11. Alcances sobre el contenido del derecho a la educación	1
1.1 Criterios Preliminares.....	1
1.2 El derecho a la educación como un derecho humano.....	5
1.2.1 Desde una adecuada visión antropológica.....	5
1.2.2 Dignidad y Derechos Humanos.....	8
1.2.3 Los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho a la educación.....	11
1.3 Derecho a la Educación, desde una perspectiva objetiva y subjetiva	14
2. ¿Cómo protege el Estado Peruano el derecho a la educación?.....	16
2.1 Protección del derecho a la educación en el ámbito internacional.....	16
2.2 Protección del derecho a la educación en el ámbito nacional	21
2.2.1 En la Constitución Política del Perú.....	22
2.2.2 El Tribunal Constitucional.....	24
Capítulo II. El Rol de las Instituciones de Acción Conjunta en el Perú	31
1. Referencia histórica –legislativa del ejercicio del derecho a la educación en el Perú...31	
1.1 La Independencia hasta finales del siglo XIX.....	32
1.2 Desde finales del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX.....	35
1.3 Desde comienzos del siglo XX hasta la década de los ochenta.....	38
1.4 Una nueva etapa iniciada en la década de los noventa.....	42
2. El Ejercicio del derecho a la educación en el Perú, realidad nacional actual y financiamiento.	43
2.1 Realidad nacional actual	44
2.2 Financiamiento y medición de la calidad educativa.....	45
3. Los tipos de gestión del derecho a la educación en el Perú	51

3.1 La Gestión Pública y Privada: ¿Cuál es su relación con el rendimiento académico del alumno?.....	55
4. Una alternativa distinta	58
4.1 Los colegios públicos de gestión privada ¿son reales?	59
4.1.1 Son instituciones públicas creadas y sostenidas por el Estado.....	59
4.1.2 «Son gestionadas o administradas por la Iglesia Católica y entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación».....	62
4.1.3 En convenio con el Estado.....	64
CAPITULO III: Las Instituciones de Acción Conjunta como una efectiva garantía del derecho a la educación.....	66
1. Los colegios de acción conjunta	66
1.1 Los principios de bien común, subsidiariedad y solidaridad en la educación	66
1.2 Un financiamiento compartido	69
1.3 Una olvidada Resolución Ministerial.....	70
1.3.1 Creadas por el Estado.....	71
1.3.1.1 Creadas por el Estado.....	71
1.3.1.2 Sostenidas por el Estado – Financiamiento.....	78
1.3.1.3 «Son gestionadas o administradas por la Iglesia Católica y entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación» : En vías a una gestión eficiente.....	80
2. Derecho a la Educación y los Colegios de Acción Conjunta en el Perú.....	89
CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA	966

INTRODUCCIÓN

Desde hace cinco años me encargo de Solidaridad en Marcha (Asociación sin fines de lucro) que tiene como misión ayudar a las personas más necesitadas en Arequipa. Uno de los proyectos en el sector educación que atendemos es el colegio San Juan Apóstol ubicado en el distrito de Cerro Colorado en el pueblo joven de Villa Cerrillos. Desde el inicio de esta labor fue un desafío sostener el servicio de una educación integral de calidad con un bajo presupuesto; ya que, al estar ubicados en una zona pobre – urbano marginal, los aportes de los padres de familia son limitados y las necesidades abundantes. En el empeño por gestionar de la mejor manera el colegio surgieron varias dudas, problemas y alternativas que podrían mejorar el trabajo que realizamos.

Una alternativa se relaciona con la manera en que el Estado Peruano a través del Ministerio de Educación y los distintos órganos que lo conforman comprenden los llamados “*colegios por convenio*”. Percibimos en la relación con nuestras autoridades una constante confusión en la categorización de aquellas instituciones educativas que creadas por una entidad sin fines de lucro y los pobladores de pueblos jóvenes firmaban un convenio con el Estado. Unos lo llaman: “colegios por convenio”, “colegios parroquiales”, “colegios privados”, “colegios de acción conjunta” o “colegios públicos de gestión privada”; naturalmente el nombre evidencia una naturaleza y, por lo tanto, un tratamiento distinto. Esta incompreensión nos llevó a ahondar en la manera en que el Estado entiende este tipo de colegio; el San Juan Apóstol, por ejemplo.

De esta forma vimos la necesidad de comprender la manera en que la actual Ley General de Educación:28044 tipifica la gestión de los colegios y en cuál de las tres categorías encaja la realidad, por ejemplo, del colegio San Juan Apóstol. Comprendimos que para el Estado nuestra institución educativa es un “colegio público de gestión privada”. Al leer el contenido del artículo 71 de la Ley 28044 y el artículo 138 del Reglamento; comprendimos que la

confusión descrita es consecuencia de una tipificación que no se relaciona con la realidad y naturaleza, en este caso, del colegio San Juan Apóstol.

En ese sentido el presente trabajo se plantea como objetivo general; determinar la necesidad de la creación del tipo: “Institución Educativa de Acción Conjunta” como una nueva figura jurídica para la Ley General de Educación: 28044 para la adecuada protección del derecho a la educación en su dimensión objetiva – prestacional – por parte del Estado Peruano; para esto; los objetivos específicos, son: i) analizar la manera en que el Estado Peruano protege y comprende el derecho a la educación en su dimensión objetiva en el ámbito internacional y nacional; ii) describir la relación entre algunas políticas educativas públicas y las instituciones de acción conjunta en el contexto histórico, social y económico del Perú contemporáneo; y, iii) criticar el tipo “colegio público de gestión privada” para proponer el tipo “colegio de Acción Conjunta o Financiación Mixta” para una adecuada protección del derecho a la educación en su dimensión objetiva. Para cumplir este fin se plantea una metodología de carácter cualitativo y dogmático.

El desarrollo del presente trabajo en el primer capítulo analiza la forma en que el Estado Peruano comprende y protege el derecho a la educación; para que, a través de la comprensión normativa implementemos un mejor ejercicio del mismo; en el segundo capítulo se ha descrito y realizado una síntesis histórica y social del ejercicio del derecho mencionado, pues buscamos, que nuestra comprensión tenga relación con la necesidad de las personas; por último, en el tercer capítulo se critica el tipo colegio público de gestión privada y se plantea la alternativa de los colegios de “Acción en Conjunto” o “Financiación Mixta” como un modelo de gestión que debe ser incluido en la normativa actual; alternativa, que llenaría un vacío presente .

Entendemos que una mejor gestión debe ser fruto del análisis de la realidad histórica y sociológica del país. La creación o renovación de figuras jurídicas, manifestadas, por

ejemplo en modelos como el de un colegio de Acción Conjunta sostenido a través de una financiación mixta es una respuesta de calidad a la crisis educativa y podría cobrar un mayor protagonismo si nuestras normas se adecuan; no, a pensamientos ideológicos; sino, a la realidad donde le toca trabajar, preferentemente la de los más pobres. El desinterés y la falta de protección jurídica que manifiesta la actual normativa por esta alternativa de gestión; son una muestra, de que una norma creada por algunos sin contraste con la vida cotidiana genera problemas y complica el avance sostenible.

De esta manera buscamos que el presente trabajo ayude a la mejor gestión pública de la educación, sobretodo en beneficio de los sectores menos favorecidos de nuestro Perú.

RESUMEN

En esta tesis critico el tipo de gestión: “pública de gestión privada” presente en la Ley General de Educación:28044 en su artículo 71 y en su Reglamento en el artículo 138 y propongo que se incluya un tercer tipo: “Acción Conjunta” que como propongo brinda una efectiva garantía al derecho a la educación. Las razones se fundamenta en una adecuada comprensión del derecho a la educación y, en ese sentido, de la dignidad de todo ser humano, en razones de carácter histórico, de carácter sociológico y práctico. Por esto, entiendo que la Ley General de Educación debe añadir el tipo “ Acción Conjunta” pues ayudaría a la adecuada gestión de los colegios que al firmar un convenio con Estado buscan brindar una educación integral.

Capítulo I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: ¿QUÉ ES?

1. Alcances sobre el contenido del derecho a la educación

1.1 Criterios Preliminares

Resulta conveniente mencionar algunas consideraciones antes de responder a la pregunta: ¿qué es el derecho a la educación? Para que podamos comprender su importancia en la cultura actual.

El ser humano a lo largo de la historia se ha hecho preguntas fundamentales como ¿Quién soy yo? y ¿Para qué estoy hecho? Y en la medida en que se ha respondido ha planteado diversas teorías en búsqueda del propio perfeccionamiento. Estas preguntas nacen del razonamiento especulativo y son parte del qué hacer de la filosofía. Así, el hombre, al responderse ¿Quién soy yo? ha constituido aproximaciones que intentan dar un sentido a la relación que tiene consigo mismo y con la realidad; al mismo tiempo, ha buscado transmitir a otros esta experiencia, para esto, ha planteado procesos y acciones que ayuden a otros a realizar el fin descubierto como bueno. Por eso, el hombre desde que existe y se relaciona con otro, educa.

Filosofía y educación¹, entonces, se encuentran estrechamente vinculadas pues intentan responder al anhelo de perfección presente en el ser humano. En este sentido, existen teorías educativas como perspectivas filosóficas², no es el objetivo de este trabajo

¹ Vale la pena aclarar que cuando nos referimos a filosofía también aludimos a lo que se conoce como filosofía de la educación, ya que; hace referencia a las mismas preguntas fundamentales pero aplicadas a temas propiamente educativos por ejemplo ¿Qué es la educación? ¿Qué propósito tiene?, etc. Lo cual evidencia que toda práctica implica una teoría.

² De esta forma surgieron y surgen distintas escuelas que respondiendo a circunstancias particulares promovieron una mirada formativa. Desde el pensamiento pedagógico griego, romano, medieval, renacentista, moderno, ilustrado, positivista, socialista, la escuela nueva, fenomenológico – existencialista o perspectivas actuales como la que presenta la UNESCO, Furtner, Schwartz, Skinner, McLuhan, Illich, Suchodolski, Snyders

explicar todas las ideas presentes en la historia de la humanidad; más, sí, es importante resaltar la diversidad, complejidad y profundidad que implica elaborar o adherirse a una postura. Nosotros, miraremos al hombre y su entorno a través de la metafísica cristiana, buscaremos a través de la razón respuestas que en contraste con la Revelación ayuden a su comprensión integral y auténtica, tanto a nivel antropológico como en las teorías educativas que se desprendan³.

Naturalmente la educación, a diferencia de la filosofía, tiene un acento práctico implica un hacer; más eso, no significa que pueda plantearse un programa formativo sin una reflexión previa o creer que lo único importante son los medios y métodos (formas) sin un fondo. Por eso creemos que toda teoría educativa implica una visión antropológica, es decir, todo proceso pedagógico y didáctico supone un discernimiento previo sobre el hombre que es llevado a la práctica⁴.

Algunos argumentan que no es necesario tanta reflexión para educar pues enseñar a cocinar, patear o montar bicicleta no requiere de un discernimiento profundo; esto es cierto, en cuanto, la educación es un proceso inherente al hombre; quien desde su aparición sobre la tierra, desde su creación, ha constituido acciones que podemos llamar educativas; pero, el hombre no se limita a la realización de actos mecánicos pues a diferencia de los animales poseemos facultades espirituales - inteligencia y voluntad - que nos llevan a comprender la

muestran la riqueza, diversidad e ideales de formación que surgieron en la historia. Para más información se puede consultar: Cfr. M. GAD GADOTTI, *Historia de las ideas pedagógicas*, Siglo XXI, 1998, México.

³ Aquí me refiero, por ejemplo, a la idea que tiene Edith Stein sobre la educación. Conrado Vilanou explica el pensamiento de esta filósofa y nos dice: “la educación no consiste en la acumulación de conocimientos sino en la configuración de una adecuada estructura interior, esto es, una personalidad madura y plenamente desarrollada que tenga la posibilidad de abrirse al espíritu. En realidad, la educación —entendida como un proceso integral que aúna cuerpo, alma y espíritu con todas sus potencias— es una cosa más compleja, más misteriosa, que aquello que la Ilustración primero y el positivismo después consideraron” Cfr. C. VILANOU TORRANO, *La pedagogía teológica en Edith Stein (1891-1942)*, Revista Española de Pedagogía, año LX.n223, septiembre-diciembre, 2002) en otra parte menciona: “la verdadera educación no es más que un adecuado desenvolvimiento de la persona que contempla, desde esta perspectiva, la vida espiritual porque Dios —el verdadero espíritu— habita en el alma humana, instalándose en una especie de reducto inexpugnable, un auténtico castillo en el que hay que penetrar.” *Ibíd*em, p. 495.

⁴ Cfr. A. J. COLOM CAÑELLAS, & L. NÚÑEZ CUBERO, *Teoría de la Educación*. Síntesis, 2001, Madrid. 59-62.

realidad formando para nosotros mismos y en la relación con los demás criterios axiológicos. Lo descrito es una experiencia compleja pues implica una intencionalidad y un contenido que va más allá de una enseñanza práctica; ya que, engloba a todo el hombre en sus dimensiones físicas, psicológicas y espirituales.

Entonces: ¿Qué es la educación? La raíz etimológica del término nos ayuda a circunscribir mejor el alcance de este proceso «proviene del verbo latino Educo, por lo que no podemos saber con certeza si ha llegado hasta nosotros del verbo Educo-educare, que significa alimentar⁵, o proviene de otro verbo Educo – educere, que significa extraer o sacar de dentro a fuera⁶» este pequeño análisis nos abre a la controversia entre la posición realista (Implica que alguien brinde conocimientos y otro reciba) e idealista (propone que la formación depende de las capacidades naturales del individuo) de la educación; sin entrar en detalle, seguiremos una línea en la que no existe oposición entre ambas, ya que, es la síntesis lo que nos brinda una aproximación adecuada «educar es pues creer en las capacidades del educando al mismo tiempo que confiar en la bondad de los métodos e instrumentos educativos que en manos de un educador pueden lograr y facilitar la tarea educativa»⁷.

Esta dinámica en donde el educador se dona y utiliza los mejores recursos para brindarle a quien está siendo educado la posibilidad de ser mejor persona, ayudando a que conozca su humanidad y la despliegue, requiere de un conocimiento profundo de sí mismo y del otro.

Hasta el momento hemos hablado de una dinámica en la que sólo dos personas están involucradas pero la realidad nos evidencia que son más quienes intervienen. Jacques Maritain nos dice: «no olvidemos que la palabra educación tiene tres sentidos bien distintos,

⁵ Cfr. S. SEGURA MUNGUÍA, *Nuevo diccionario etimológico Latín – Español y de las voces derivadas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, 3 edición.p.243.

⁶ Ídem, p.243.

⁷ Cfr. A. J. COLOM CAÑELLAS, & L, NÚÑEZ CUBERO, *Teoría de la Educación...*,cit, p.16

aunque con frecuencia ligados entre sí. En primer lugar, educación se refiere a cualquier proceso por medio del cual el hombre es formado y conducido a su plenitud (educación en sentido amplio); también se refiere al trabajo de formación que los adultos ejercen sobre la juventud; y, por último, en el sentido más estricto, a la tarea especial de las escuelas y las universidades»⁸. Lo dicho nos brinda una primera noción de quienes están involucrados en este proceso pero requiere de una precisión. Si partimos desde la experiencia del educando, nos damos cuenta que la persona tiene la influencia de un amigo, un tío, los medios de comunicación, por dar algunos ejemplos; lo cual, nos abre un abanico de posibilidades con relación a los responsables de este proceso; por eso debemos especificar que hay algunos actores que tienen una mayor responsabilidad en el ejercicio de esta tarea; de esta manera, los padres de familia, el profesor o instructor y la institución educativa cobran un protagonismo de manera subsidiaria. Así, se forma una comunidad educativa con actores determinados, quienes asumirán el deber de educar. Estos serán, junto con el educando, los principales responsables de todo proceso formativo.

Por lo mencionado, podemos decir que existe una estrecha relación entre filosofía y educación; pues, la primera a partir de su tono reflexivo le brinda un fundamento a la visión del ser humano que será el soporte de todo el hacer planteado a través de las teorías pedagógicas. Asimismo, nuestra visión de la educación partirá de una metafísica cristiana, de un realismo filosófico; que buscará brindar las bases necesarias para la comprensión del hombre y su misión⁹.

Sin la intención de reducir los diversos planteamientos educativos, nos adherimos a aquel que busca una síntesis donde tanto el educador, que con reverencia y sabiduría, procura comunicar su saber a otro; como el educando, de quien se intenta que nazca lo

⁸ J. MARITAIN, *La educación en la encrucijada*. Andrés Bello, 1993, Santiago de Chile. p.14.

⁹ Cfr. E. STEIN, *Obras completas*. Editorial de Espiritualidad, 2007; V. GARCÍA HOZ, *Introducción general a una pedagogía de la persona*, Madrid, 1993, Ediciones Rialp SA; como autores que procuran la unión entre filosofía y educación desde una perspectiva cristiana.

mejor de sí; deberán cooperar para el crecimiento, sobre todo del educando, a través de la transmisión de valores y conocimiento. Por último, sólo algunos tendrán una responsabilidad directa frente a esta experiencia por su nivel de compromiso con el educando, estos son: la familia, el profesor, la escuela y el Estado.

1.2 El derecho a la educación como un derecho humano

Los presupuestos anteriores nos permiten establecer algunas relaciones entre educación y derecho.

1.2.1 Desde una adecuada visión antropológica

Ya que el derecho y la educación, tienen al ser humano como el protagonista de su actividad de protección jurídica y formación pedagógica respectivamente; nos corresponde preguntarnos ¿Quién es el hombre? Siguiendo con la línea de lo mencionado en el ítem anterior, la base antropológica se fundamentará desde una visión realista, aristotélica-tomista¹⁰, en donde la antropología filosófica se une con la antropología teológica, para iluminar desde dos perspectivas una misma realidad¹¹.

Desglosando lo dicho, preguntémonos ¿Qué entendemos por el término persona? Y ¿Cómo lo comprenderemos en este trabajo? La palabra «persona» proviene del verbo *personare* que tiene como raíz el término griego *prósopon*, que significa la máscara que

¹⁰ Aclaro que al acentuar la metafísica no dejamos de lado los aportes que en el plano filosófico realizan autores personalistas como Mounier o Wojtyła; al contrario, pensamos que son visiones que se complementan y ayudan a comprender mejor la realidad del ser humano.

¹¹ Por ejemplo Etienne Gilson explicando a Santo Tomás menciona: « Una doble condición domina el desarrollo de la filosofía tomista: la distinción entre la razón y la fe, y la necesidad de su concordancia. El ámbito entero de la filosofía proviene exclusivamente de la razón; es decir, que el filósofo no debe admitir nada más que lo que sea accesible a la luz natural y demostrable por sus propios recursos. La teología, por el contrario, se basa en la revelación, o sea, en fin de cuentas, en la autoridad de Dios [...] También se deduce de aquí que la imposibilidad en que nos hallamos de tratar a la filosofía y a la teología con un método único, no nos impide considerarlas como formando idealmente una sola verdad total. Por el contrario, tenemos el deber de llevar lo más lejos posibles la interpretación racional de las verdades de la fe, de ascender por la razón hacia la revelación y de volver a descender desde la revelación hacia la razón» (E. GILSON, *La Filosofía en la Edad Media, desde los orígenes patrísticos hasta el fin del siglo XIV*; GREDOS, S.A, Madrid, 1972)

utilizaban los actores para hacer audible la voz del actor y que servía, al mismo tiempo, para identificar a los personajes dándoles una identidad¹². Esta idea se desarrolló en « dos líneas semánticas: a) la prevalente, por la que el término se refirió al hombre, pero no en tanto criatura natural, sino en tanto su posición exterior o papel social – origen remoto del sentido jurídico de persona¹³ -; b) aquella por la que persona terminó designando a la persona en sí misma, como individuo humano-sentido vulgar del término persona.»¹⁴

Hasta ese momento no existía un desarrollo completo de la noción de persona. Es hasta la Edad Media cuando, a la luz de la teología cristiana por medio de la Revelación, se afirma que el hombre «ha sido creado a imagen y semejanza de Dios» y se le brinda una valoración especial de carácter universal pues su existencia y la de todo hombre es fruto del acto amoroso creador de Dios. Esto, da pie, frente alguna controversia de la época; a que los padres de la Iglesia comprendieran de forma más profunda la noción de persona¹⁵.

En ese contexto: Boecio ensaya una definición meramente ontológica en la que utiliza características que provienen del aristotelismo¹⁶, definiéndolo como «la substancia individual

¹²Cfr., F. LAMAS, *El hombre y su conducta*, Instituto de Estudios Filosóficos, Santo Tomás de Aquino, 2013, p. 155 o Cfr. J. GARCÍA CUADRADO, *Antropología Filosófica, Una introducción a la Filosofía del Hombre*, EUNSA, Navarra, 2008, p. 119.

¹³Para García Cuadrado, por ejemplo, [...] Una derivación de este sentido de persona es per se sonans, es decir quien posee voz por sí mismo. De aquí deriva la definición propia del Derechos Romano para quien la «la persona es sujeto de derecho e incommunicable para otro...En este sentido específicamente jurídico se habla de persona cuando un individuo humano en virtud de su nombre es reconocido y puede desempeñar su papel en la sociedad [...] Pero ese reconocimiento estaba subordinando a condiciones exteriores, como el linaje o familia de la que procedía. Un hombre sin nombre, es decir que no perteneciera a una familia noble, no tenía voz propia (no tenía derecho a votar) y se le designaba con el nombre de caput, es decir, un individuo indeterminado [...] (Ibídem, p.119)

¹⁴J. CHÁVEZ-FERNÁNDEZ POSTIGO, *Persona Humana y Derecho, Diálogo con la Filosofía Jurídica de Javier Hervada*; México, Editorial Porrúa, 2014, p.5.

¹⁵Félix Lama explica: «en la terminología teológica de los Padres (griegos) de la Iglesia, pronto pasó a significar principalmente la persona, atendiendo al hecho de que una sustancia individual espiritual tiene la mayor consistencia y estabilidad en el modo de ser o subsistir» (F. LAMAS, *El hombre y su conducta....*, cit., p. 155)

¹⁶Para García Cuadrado, las categorías filosóficas que utiliza son a) el entender a la persona como una substancia que existe en sí misma y se convierte en incommunicable, b) que es individual esta substancia posee particularidades que la distingue de otras de la misma especie, c) posee una naturaleza, aquello por lo cual una

de naturaleza racional»; luego Santo Tomás de Aquino¹⁷ incide en el aspecto de subsistencia más que en la racionalidad, ya que lo define como «todo ser subsistente en una naturaleza racional o intelectual¹⁸». De esta forma a diferencia de Boecio se entiende al ser subsistente como un todo que posee la naturaleza específica como su parte perfectiva¹⁹.

Diversos pensadores se han alejado de esta definición; acentuando y reduciendo al hombre a sólo alguno de sus aspectos, ignorando y desarraigando la visión metafísica de su comprensión; cayendo así, en reduccionismos antropológicos lo que implicó e implica consecuencias jurídicas²⁰ y pedagógicas en la cultura.

Sin la pretensión de reducir la complejidad de lo que conlleva definir el término «persona», en base a lo explicado, podemos hacer un ensayo; la persona será para nosotros una unidad²¹ de cuerpo y alma, con facultades que brotan de su espíritu: la inteligencia y

cosa es lo que es, la esencia, d) posee una racionalidad, lo que le permite abrirse y conocer la realidad. (Cfr. J. GARCÍA CUADRADO, *Antropología Filosófica, Una introducción a la Filosofía del Hombre...*, cit., p.130 - 131.)

¹⁷ Para García Cuadrado en la versión de Santo Tomás es necesario puntualizar algunos aspectos: a) la subsistencia, como una realidad que existe de suyo en sí misma pero que no se da la existencia a sí misma; b) la incomunicabilidad, en donde se posee el propio acto de ser de tal manera que no lo puede compartir con otro; de esta forma, si lo comparte pierde su esencia, su substancia, en ese sentido, la persona es inalienable e irrepetible; c) la racionalidad e intelectualidad, que implica sin dejar de ser quien es la apertura a la realidad, a otros ser, a la belleza, al bien y la verdad; proporcionándole una perspectiva dinámico-existencial; d) La individualidad, que significa que lo individual de su sustancia, es más individual, en cuanto más perfección presenta; lo cual, nos evidencia que el acto de ser personal es lo verdaderamente decisivo pues subsiste por sí mismo ya que posee el principio de su obrar. (Cfr. *Ibidem*, p.135-136)

¹⁸ T. DE AQUINO, *Suma contra gentiles*, libro IV, c.35; *Suma Teológica*, III, q.2, a.2.

¹⁹ Cfr. J. GARCÍA CUADRADO, *Antropología Filosófica, Una introducción a la Filosofía del Hombre...*, cit., p.121.

²⁰ Para Jesús Ballesteros, una visión antropológica errada es el individualismo del que brota el ideal hedonista y consumista. Jurídicamente, explica, se manifiesta en comprender los derechos como «reivindicaciones de la propia esfera del poder del individuo frente a los otros. Los derechos son siempre “mis derechos”. Los derechos se reducen a derechos de autonomía o derechos de la primera generación, siendo excluidos los derechos de participación y especialmente los derechos de crédito [...] El individualismo va unido a su vez al principio de la disponibilidad ilimitada de los recursos y de los derechos humano. Los derechos se presuponen ilimitados, sin límites ni restricciones» (J. BALLESTEROS, *El Individualismo como obstáculo a la universalidad de los derechos humanos*. Persona y derecho, 41, 1999)

²¹ Cuando hablamos de «unidad» es necesario mencionar que proviene de la tradición aristotélica y escolástica, la que nos explica: [...] el hombre es una unidad compuesta de dos co-principios inseparables: alma y cuerpo [...] el alma no se opone al cuerpo. El ser vivo tiene dos dimensiones: una materia orgánica y un principio vital que organiza y vivifica esa materia. Ese principio vital, aquello por lo cual un ser vivo está vivo, su principio de determinación y de operación, es el alma: «el primer principio de vida de los seres vivos» [...] de esta forma [...]

voluntad²²; las que, en el ejercicio recto y responsable de las mismas-en libertad-, lo conducen a un perfeccionamiento personal y comunitario²³. Es, al mismo tiempo, un ser en relación, social, que por naturaleza anhela la comunión con Dios, consigo mismo, con los demás y con la realidad –creación-toda, encontrando en esa experiencia la plena realización de su humanidad²⁴.

Desde esta base antropológica nos aproximaremos a las distintas experiencias que el ser humano genera en su relación con la realidad. Veremos, en lo que nos incumbe, las consecuencias jurídicas que acarrea optar por esta visión y sobretodo su repercusión al comprender el derecho a la educación.

1.2.2 Dignidad y Derechos Humanos

El alma es la que, al establecer la estructura esencial y unitaria del ser humano, posibilita que todos los actos sean actos de un único ser; ser un único «yo» que se realiza en la historia de manera espiritual –personal[...] (J. GARCÍA CUADRADO, *Antropología Filosófica, Una introducción a la Filosofía del Hombre...*, cit., p.130.)

²² Me adhiero en este punto al desarrollo que realiza Chávez – Fernández Postigo: [...] El ser humano experimenta que las condiciones de la materia – incluso las suyas corporales- lo limitan pero no lo determinan en su actuar. Sus tendencias físicas son susceptibles de gobierno a partir de su razón y de su voluntad. Estas potencias intelectivas le permiten además ser capaz, por un lado, de conocer abstractivamente las cosas que siempre se le aparecen a los sentidos como concretas y, por otro lado, de desear lo inmaterial e ilimitado de la realidad aun cuando físicamente ésta se le presenta siempre como finita y limitada. Se puede decir que la persona descubre – a partir de la experiencia de las operaciones más perfectas de su inteligencia y voluntad- como expresión de sus dinanismos ontológicos de permanencia y despliegue- reside en última instancia en una dimensión inmaterial o espiritual intrínseca de su ser.[...] (J. CHÁVEZ – FERNÁNDEZ POSTIGO, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional Peruano, la tensión entre la mera autonomía y la libertad ontológica*, Palestra, Lima, 2012).

²³ Cfr. Felix Lama explica este sentido de superioridad del hombre por el que forma parte de lo creado pero al mismo tiempo se distingue. De esta manera menciona: « el hombre [...] no es sólo parte del mundo, sino que, por su fin, lo trasciende y lo supera, y por esa razón puede reaccionar transformando el mundo. De ahí su índole de Rey de la Creación material, y la imposibilidad y la ilicitud de pretender reducirlo a pura mundanalidad» (F. LAMAS, *El hombre y su conducta*, Instituto de Estudios Filosóficos ... cit., p. 167)

²⁴ Francesco D Agostino explica al dar razón de la experiencia de relación del hombre que existe una dinámica de coexistencia que resulta ambivalente; pues, el hombre puede «relacionarse con el otro bajo el signo de ferocidad (homo homini lupus) así como bajo el signo de la gratuidad fraternidad (homo homini deus) [...] aquellas que potencian la colaboración, la amistad y cualquiera de los vínculos intersubjetivos, son coherentes con hacer vivible la existencia, y, consecuentemente, si tales acciones se estructuran en verdaderas y propias formas coexistenciales, dirigidas todas a un único fin, aquel de garantizar que el ser-con-los-otros se desarrolle en un ser-para-los-otros, en vez de degradarse en un ser-contra-los-otros.» (F. D' AGOSTINO, "*Filosofía del derecho*." Universidad de La Sabana, 2007, p.10) dejando claro entonces la necesidad de la relación para los otros como medio de realización de la naturaleza del hombre.

Dignidad es un término muy utilizado actualmente. Algunos hablan de la protección de la dignidad de la mujer que busca abortar, de la dignidad de los animales, del resguardo de la dignidad de quien desea morir; promoviendo, supuestamente, una muerte digna. Todo acto o reclamo parece justificarse a través de esta palabra, convirtiéndola en un paraguas que protege todo aquello que quiero o anhelo. Estamos de acuerdo en que el ser humano es digno pero ¿cómo entendemos esa dignidad? ¿Cuál es su fundamento?

Existen dos líneas que actualmente prevalecen: la primera persigue un modelo kantiano, en donde el hombre autónomo es un fin en sí mismo y no puede ser tomado como un medio: «La humanidad misma es una dignidad, porque el hombre no puede ser tratado por ningún hombre (ni por otro, ni por sí mismo) como un simple medio, sino siempre a la vez como un fin y en ello precisamente estriba su dignidad²⁵» de esta manera es en la autonomía de la voluntad donde reside la dignidad del hombre²⁶; la segunda proviene del modelo clásico, la cual explica que la dignidad se funda en su naturaleza, esencia, en el ser del hombre; de esta forma el actuar sigue al ser. Afirmando así que por el solo hecho de ser, ser humano, se es digno²⁷.

Nosotros seguiremos la segunda línea de comprensión, es decir, cuando hablemos de la dignidad del hombre como el fundamento de los derechos humanos, la comprenderemos

²⁵ I. KANT, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Editorial Minimal, 2014, p. 600.

²⁶ Para Daniel Herrera de la noción de dignidad kantiana se desprenden dos maneras de comprender la autonomía cada una con consecuencias jurídicas actuales. Se puede entender como una autonomía personal o una autonomía política, la primera, comprendida de forma exacerbada promueve la idea de una soberanía personal, de un libre querer en donde la norma de conducta, lo bueno y lo malo, es establecido por mí mismo. La segunda, acentúa la experiencia del consenso, en donde todos nos auto – obligamos a través de un acuerdo cayendo de esta forma en un voluntarismo político que se olvida de buscar el bien para los demás manifestándose en lo políticamente correcto una renuncia a la verdad y al bien. Cfr. D.A. HERRERA, *El Derecho natural y la encrucijada entre la internacionalización y la internalización del derecho de los Derechos Humanos*, en J. CHAVÉZ-FERNÁNDEZ POSTIGO y R. SANTA MARÍA D ANGELO (Coordinadores.), *Derecho Natural y Iusnaturalismos, VIII Jornadas Internacionales de Derecho Natural y III de Filosofía del Derecho*, Lima, Palestra, 2014, p. 308.

²⁷ Cfr. D.A. HERRERA, *El Derecho natural y la encrucijada entre la internacionalización y la internalización del derecho de los Derechos Humanos*, en J. CHAVÉZ-FERNÁNDEZ POSTIGO y R. SANTA MARÍA D ANGELO (Coordinadores.), *Derecho Natural y Iusnaturalismos, VIII Jornadas Internacionales de Derecho Natural y III de Filosofía del Derecho...cit.*, p. 307.

como una «dignidad intrínseca de la persona humana fundada en la naturaleza racional en orden al bien común». Fundamento ontológico proveniente de un fundamento metafísico, pues; si nosotros no somos capaces de brindarnos nuestra dignidad, de crear nuestro propio ser ¿de dónde proviene? ¿Quién nos lo dio? En la tradición cristiana entendemos que el respeto absoluto del hombre proviene de un fundamento también absoluto²⁸ por eso creemos que la persona es un ser creado a imagen y semejanza de ser un absoluto, Dios; en Él reside, se fundamenta y origina esa naturaleza, ese ser persona, que lo hace libre y capaz de felicidad eterna²⁹.

De lo explicado, responderemos las siguientes preguntas: ¿Cómo comprendemos los derechos humanos³⁰? ¿Son derechos naturales? Creemos que sí pues ambos tratan «igualmente de bienes no disponibles para el legislador que en tanto debidos en justicia pueden ser exigidos con sus matices específicos en cada caso concreto en virtud de la

²⁸ Dicho de mejor manera «creemos que no se puede pretender que unos derechos que se plantean como “absolutos”-no en el sentido de ilimitados, sino en el sentido de inviolables, inalienables, incondicionales, es decir, fuera de toda excepción, indisponibles o innegociables- tengan una fundamentación última y definitiva en un principio alienable o “excepcional”. Tal pretensión resultaría inaceptable” (J. Chávez – Fernández Postigo, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos...*, cit., p.176.

²⁹ Cfr. *Ibidem*, p.175-184.

³⁰ En esta parte debemos hacer una distinción entre derechos humanos, fundamentales y constitucionales. Para esto preguntémosnos ¿significan lo mismo en la legislación peruana? ¿son iguales? La primera diferenciación entre los derechos humanos y los fundamentales se centrará en su utilización, la expresión derechos humanos se suele usar para significar los derechos del hombre recogidos en las declaraciones y pactos internacionales en cambio los derechos fundamentales están reservados para « aludir a los derechos del hombre que han sido recogidos en el ordenamiento jurídico interno, generalmente en la Constitución y que gozan de tutela jurídica reforzada» (L. CASTILLO CÓRDOVA, *Los derechos constitucionales: Elementos para una teoría general. Palestra Editores*, Lima, 2007) En esta distinción técnica no tendremos problemas pues nuestra legislación los reconoce en el ordenamiento jurídico interno por su adhesión a las declaraciones y pactos internacionales que protegen los derechos humanos. Por lo tanto hacen referencia al mismo contenido. Para distinguir derechos humanos de derechos *constitucionales*, comprenderemos los derechos constitucionales como «el conjunto de facultades o atribuciones de la persona que son recogidas y garantizadas por la norma constitucional» pues entendemos que se califica al derecho según la norma que lo contiene, es decir, por estar en la constitución es un derecho constitucional, si está en un código procesal, es un derecho procesal. Por lo tanto estos derechos hacen referencia al mismo contenido que los derechos fundamentales pues los derechos humanos están reconocidos constitucionalmente. Así, podemos afirmar «que con las expresiones derechos humanos, derechos fundamentales y derechos constitucionales se hace referencia a una misma realidad, sin que exista nada jurídicamente relevante en su distinción, de manera que perfectamente se puede utilizar de modo indistinto uno u otro término»(*Ibidem*, p. 84).

condición ontológica natural de cada persona como título jurídico.³¹» Son derechos que existen independientemente de su reconocimiento jurídico³², que podemos exigir rectamente pues son debidos y de los cuales no podemos disponer pues brotan de nuestra naturaleza, convirtiéndose en fundamentales para nuestro desarrollo como personas.³³.

Por lo tanto, nos adherimos a la idea de que el ser humano es el fundamento de todo derecho y que al comprender o hablar de derechos humanos, fundamentales y constitucionales nos estamos refiriendo a aquella realidad pre – existente al ordenamiento jurídico, reconocido a través de la experiencia, que es debida porque brota de la naturaleza de la persona, de su dignidad, y le brinda la capacidad de ser exigido en orden al bien personal y común.

1.2.3 Los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho a la educación.

También el derecho a la educación se encuentra dentro de otra clasificación, la que engloba los derechos económicos, sociales y culturales; particularmente en nuestra Constitución dentro del Capítulo II que tiene como nombre “De los Derechos Sociales y

³¹ J. Chávez – Fernández Postigo, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos...*, cit., p.164.

³² Castillo Córdova .enfatisa « que lo jurídico en la medida que atañe a lo justo en las relaciones entre las personas, no se agota con lo positivado como norma. Lo jurídico trasciende lo positivo para colocarse también en el ámbito de lo exigido por la naturaleza y consecuente dignidad de la que todas las personas, por el sólo hecho de ser tales, gozan». (L. CASTILLO CÓRDOVA, *Los derechos constitucionales: Elementos para una teoría general...*, cit.). En este sentido nos alejamos de la idea de que los derechos humanos son sólo criterios morales, sin ninguna connotación jurídica y por lo tanto, sin capaz de vincular u obligar jurídicamente pues al no estar insertados en un ordenamiento jurídico no tienen la posibilidad de ser invocados y exigidos en la justicia. (Cfr. *Ibídem*, p. 74 – 76). También para Chávez – Fernández Postigo , por ejemplo, se trata [...] de verdaderos títulos jurídicos de validez pre – existente al ordenamiento positivo y, en tanto tales, legitimadores del poder político que los reconozca y tutele, y juzgadores a su vez de aquel poder que los desconozca o lesione [...] (J. CHÁVEZ – FERNÁNDEZ POSTIGO, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional Peruano, la tensión entre la mera autonomía y la libertad ontológica...*, cit., p.133)

³³ Para Chávez – Fernández Postigo, con quien estamos de acuerdo, explica [...] se trata de bienes debidos, no porque satisfagan cualquier necesidad o deseo subjetivo por más valorado culturalmente que pueda ser , sino porque resultan debidos en tanto objeto de auténticas necesidades antropológicas básicas[...](J. Chávez – Fernández Postigo, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos...*, cit., p.135.

Económicos”. ¿Debemos entender estos derechos como *derechos humanos*³⁴? O ¿son dos realidades distintas?

La titularidad de los Derechos Humanos, en tanto, brotan de la naturaleza de la persona y no dependen de las circunstancias o de las políticas estatales ya que su carácter universal nace de la naturaleza del hombre; no dejan, de ser derechos porque las decisiones políticas o económicas del Estado sean desfavorables. Son derechos porque el ser humano en contraste con la realidad así lo exige.

También es cierto que estas exigencias proyectadas sobre una organización jurídica y política³⁵ han requerido un tratamiento y protección diversa, relacionadas con el contexto vinculado en que nacen estos derechos. A partir de « una modificación de la realidad social, con el desarrollo de la sociedad industrial, con la aparición progresiva de la clase trabajadora como nueva clase ascendente, con las condiciones económicas, sociales y culturales precarias en que vivía , con las duras y penosas dimensiones en que desempeña su trabajo, y con la resistencia de la burguesía en el poder abrir las instituciones a esos nuevos protagonistas³⁶» por esto son también llamados «los derechos de la revolución proletaria del XIX³⁷»,o también conocidos como los derechos de «segunda generación³⁸» ya que fueron

³⁴ Algunos argumentan que no deben ser considerados como derechos humanos pues no brotan de la naturaleza del hombre sino sólo se comprenden en cuanto miembros de una sociedad es decir como explica Benito de Castro Cid [...] se entiende sólo en cuanto seres situados en unas determinadas circunstancias existenciales dentro de una comunidad política. No poseen, por tanto, el carácter de universalidad ya que no son debidos a todos los seres humanos con independencia de las circunstancias en que realicen su existencia [...] de esta forma se concluye [...] que son sólo aspiraciones o deseos razonables de los ciudadanos en orden a su realización personal...la organización social, entonces, sólo estará obligado a tomarlos en consideración como meros principios orientadores de sus actuaciones [...] (Benito de Castro Cid, *Problemática Teórica y Práctica de los Derechos Económicos, sociales y culturales...cit.*,p.68)

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ G. PECES-BARBA, *Los Derechos Económicos, sociales y culturales: Apuntes para su formación histórica* en F. J. A ROIG, J. M. R URIBES, G PECES-BARBA, & E.F. García, *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo III, siglo XIX, Capítulo XXVIII, Dykinson, 1998, p. 452.

³⁷ Benito de Castro Cid, *Problemática Teórica y Práctica de los Derechos Económicos, sociales y culturales...cit.*

³⁸ Algunos también los llaman la segunda dimensión de los derechos humanos pues nacen [...] en el tiempo de los derechos de igualdad [...] [...] permitiendo la rectificación de desigualdades que impiden el ejercicio de los derechos de la libertad, lo que implica no la universalidad del tratamiento jurídico, sino, esto sí, la corrección del

«proclamados en la fase que...culminó en el primer tercio del siglo XX en la constitución mexicana de 1917 y en la alemana de 1919. Su consagración a nivel internacional llegó de la mano de la Declaración Universal³⁹ de 1948, de la Carta Social Europea de 1961 y, sobre todo, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966⁴⁰». Para la realidad interamericana el Protocolo de San Salvador, que se produjo el 16 de noviembre de 1999 el cual ha sido ratificado por once Estados, es el último tratado vinculante en materia de derechos sociales para los firmantes. En el Perú en la Constitución Política de 1920 este conjunto de derechos se reconocieron dentro del Título IV: Garantías Sociales; en la que, entre otras cosas, por ejemplo, se reconoce el derecho de asociarse, contratar, la libertad de trabajo y la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Entonces los derechos económicos, sociales y culturales nacen en un contexto histórico para proteger un determinado grupo de derechos humanos que, como hemos descrito, acentúan el «reconocimiento del otro, de su dignidad y de la igualdad del género humano⁴¹».

La forma en que se origina esta denominación “derechos económicos, sociales y culturales” no los hace distintos a cualquier otro derecho humano; simplemente, son una manifestación histórica concreta de la preocupación del hombre por proteger su dignidad en relación con los demás. De esta forma, como lo describimos en los ítems anteriores, si ser

déficit de oportunidades [...] (R. DIP, *Los derechos humanos y el derecho natural: de cómo el hombre" imago dei" se tornó" imago hominis"*, Madrid, 2009, Marcial Pons, p.96-97).

³⁹ Debemos mencionar que la Declaración Americana, adoptada el 2 de mayo de 1948 en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana, llevada a cabo en Bogotá, Colombia antecede a la Declaración Universal adoptada el 10 de diciembre de 1948. Para Elizabeth Salmón Gárate existen otros antecedentes [...] destaca la Carta Magna de 1215, el Acta de Habeas Corpus de 1679, el Bill of Rights de 1689 y la Declaración de Virginia de 1776. Mención aparte merece la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Constituyente de Francia en 1789, que constituye un antecedente importante pues en ésta se incluyen derechos hoy llamados económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la asistencia social (artículo 21) y a la educación (artículo 22) [...] (E. SALMÓN GÁRATE, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. PUCP. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, 2010).

⁴⁰ B. DE CASTRO CID, *Problemática Teórica y Práctica de los Derechos Económicos, sociales y culturales* en A.B ALTEMIR, La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal...,cit.

⁴¹,G. PECES-BARBA, *Los Derechos Económicos, sociales y culturales: Apuntes para su formación histórica* en F. J. A ROIG, J. M. R URIBES, G PECES-BARBA, & E.F. García, *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo III, siglo XIX, Capítulo XXVIII.....cit., p. 424.

persona implica una naturaleza en relación; es decir, el hombre necesita del otro para, en esa coexistencialidad, vivir la amistad y comunión con los demás. Los derechos económicos, sociales y culturales son manifestación y reconocimiento jurídico de ese ser en relación, de esa naturaleza y dignidad que se hace plena en la comunión con otro ser humano.

Entonces el derecho a la educación al formar parte de los derechos económicos, sociales y culturales y, naturalmente, al ser un derecho humano; puede y debe ser considerado un derecho humano y un derecho económico, social y cultural.

1.3 Derecho a la Educación, desde una perspectiva objetiva y subjetiva

En la legislación peruana encontramos dentro del llamado derecho a la educación un conjunto de otros derechos que poseen una estructura y naturaleza distinta al llamado *derecho a la educación* en sentido estricto. A primera vista puede parecerse contradictorio pues aparentemente se alejan de la única realidad que deberíamos proteger, que es, la necesidad que tiene el hombre de recibir una formación adecuada. Los otros derechos, por ejemplo, son: la autoridad que tienen los padres de brindar una formación a sus hijos, de escoger los centros educativos, la libertad de los maestros al momento de impartir sus conocimientos y brindar una formación; estos, parece que no tiene relación con el derecho a la educación en sentido estricto.

Por eso, vale la pena preguntarnos ¿realmente no tienen relación? Si lo que queremos es brindar un adecuado acceso a la educación para que el hombre se experimente satisfecho y perfeccionándose ¿debemos separar el ámbito prestacional y de libertad presente en este derecho? Creo que no, al contrario, es importante que hallemos una solución en donde ambos aspectos se complementen y convivan armoniosamente para el bien de la persona que jurídicamente buscamos proteger.

Por eso hablaremos de un derecho a la educación en sentido general y en sentido estricto; y de una dimensión objetiva⁴² y subjetiva⁴³ del mismo. Partamos de la idea que ambas dimensiones apuntan al mismo objetivo « hacen referencia a una misma realidad: *el acceso de los individuos a la formación necesaria para su futuro profesional o para lograr la satisfacción de sus planes de vida... su bienestar y su perfeccionamiento moral*⁴⁴»; y ambas dimensiones, la que hace referencia al ámbito prestacional y al ámbito de la libertad, forman una unidad de donde brota la comprensión de un derecho a la educación en sentido amplio o genérico⁴⁵.

⁴² Hablamos de derecho a la educación en sentido objetivo cuando nos referimos a la acción prestacional del Estado por ejemplo al hacer referencia a la obligación que tiene el Estado de impartir una educación básica gratuita y obligatoria. Para Tomás de Domingo [...] *la dimensión institucional de los derechos fundamentales presenta, además, otras implicaciones de importancia. En efecto, si debido a su dimensión institucional la Constitución orienta la labor de los poderes públicos hacia el logro de una estructura social que no sólo permita, sino que facilite el pleno y libre ejercicio de los derechos fundamentales, es razonable pensar que tal orientación también pone de relieve que estos derechos no sólo son un bien para su titular, sino también para el conjunto de la colectividad. Los poderes públicos deben orientar su labor hacia la consecución del bien común; por tanto, si los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos constituyendo las directrices básicas de su actuación, para claro que la explicación más plausible es que los derechos fundamentales representan el núcleo del bien común*[...](A.L MARTÍNEZ-PUJALTE &T.D DOMINGO, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional: teoría general e implicaciones prácticas*, Palestra, 2011, Lima, p.21) De esta forma el derecho a la educación se convierte para el Estado en un elemento clave para la consecución del bien común, lo cual resalta su importancia.

⁴³ Hablamos de derecho a la educación en sentido subjetivo cuando hablamos de la libertad: libertad de enseñanza y sus manifestaciones como el derecho de crear instituciones educativas, derecho de quienes llevan a cabo la función de enseñar, desarrollar la facultad de enseñar dentro de los propios límites que el cuerpo solicita, derecho a elegir la formación religiosa y moral que quieren para sus hijos, por dar algunos ejemplos.

⁴⁴ J. M. DE PISÓN, *Historia de los Derechos Fundamentales, Tomo III: Siglo XXI, El Derecho a la Educación y a la Libertad de Enseñanza*, en F.J. ROIG ANSUÁTEGUI, et al. *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 1998.

⁴⁵ El Tribunal Constitucional Peruano menciona [...] *la educación posee un carácter binario, pues no sólo se constituye un derecho fundamental, sino también un servicio público [...] un derecho fundamental, del cual es responsable de su efectividad la familia, la sociedad y el Estado [...] y 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 (...) debiendo tener como premisa básica, como ya hemos mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (...) los cuales tienen como fundamento el principio de dignidad humana.* (STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC, del 3 de marzo de 2005) Vemos entonces que para el TC existe también una unidad entre la dimensión objetiva y subjetiva del derecho a la educación ya que en la dimensión objetiva – prestacional deja claro que es responsabilidad y deber del estado y al mismo tiempo resguarda la dimensión subjetiva – derecho humano como lo esencial; en donde ambas dimensiones brotan de la dignidad de la persona que se busca proteger.

En este sentido debemos diferenciar derecho a la educación, derecho de los padres a escoger la formación para sus hijos y el derecho de libertad de enseñanza pero no debemos olvidar que apuntan a un único objetivo y forman parte de un esfuerzo por proteger el acceso a una adecuada formación de las personas. De esta manera se corresponden generando una unidad⁴⁶.

En el presente trabajo, abordaremos la problemática del recto ejercicio del derecho a la educación, a partir de esta unidad; pues, creemos que describe adecuadamente la realidad de la educación en el Perú.

2. ¿Cómo protege el Estado Peruano el derecho a la educación?

Contextualizando lo explicado, ahora, nos toca comprender específicamente la forma en que el Estado Peruano vela por el adecuado ejercicio del derecho a la educación en el Perú.

2.1 Protección del derecho a la educación en el ámbito internacional

El Perú debe cumplir con lo dispuesto en los diversos documentos internacionales a los que se encuentra adscrito; por esto, es esencial entender la manera en que está reconocido este derecho en el ámbito internacional.

⁴⁶ Para Castillo Córdova [...] las naturalezas jurídicas distintas que lejos de implicar la desnaturalización del contenido constitucional del derecho a la educación, terminan por definirlo más acabadamente, en tanto que involucran una serie de facultades referidas a los distintos sujetos de la relación educacional [...] por lo tanto contiene una serie de ventajas como son que [...] la concepción genérica es lo suficientemente precisa y completa como para ayudar eficazmente no sólo a identificar el alcance de los concretas facultades que engloba el derecho a la educación, evitando así eventuales equívocos o imprecisiones, sino también como para ayudar a la efectiva solución de los distintos casos conflictivos que se puedan presentar. Y es precisa y completa tanto porque tienden a involucrar todas las facultades que el fenómeno educativo supone en cada uno de sus distintos sujetos, como para involucrar los dos ámbitos (el de libertad y el prestacional) presentes en este fenómeno [...] además [...] lleva el agregado de esa visión de conjunto y estrecha unidad de las distintas libertades y derechos...que están llamadas a ser ejercidas de manera complementaria y armoniosa [...] (L. CASTILLO CÓRDOVA, "La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación." *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*. No. 9. Universidad de Piura, 2005).

En primer lugar mencionaremos lo dispuesto por **la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)**, ratificada mediante Resolución Legislativa N.13282 el martes 15 de diciembre de 1959, la que señala en su artículo 26:

1. *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.*
2. *La educación **tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales**; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
3. *Los padres tendrán **derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos**.*

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)**⁴⁷, aprobado para el Perú mediante Decreto Ley N.22129 de 28 de marzo de 1978. Instrumento de adhesión de 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. Fecha de entrada en vigencia el 28 de julio de 1978., en su artículo 13 menciona:

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen **el derecho de toda persona a la educación**. Convienen en que la educación **debe orientarse hacia el pleno desarrollo***

⁴⁷ El Tribunal Constitucional Peruano explica que «con relación a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debemos advertir que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto por los Estados Parte, y ante el cual los Estados tienen la obligación de presentar Informes inicialmente a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales» (STC Exp. N° 04646-2007-PA/TC, del 18 de mayo de 2008.).

de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) **La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;**
- b) **La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**
- c) **La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**
- 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;*
- e) *Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a **respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de**

enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. *Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Con relación al vínculo y redacción de estas normas podemos resaltar que cuando la DUDH define educación, en su artículo 26.2 hace referencia sólo *al pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales* en cambio cuando el PIDECS define educación añade *del sentido de su dignidad*. Enfatizando el fundamento de este derecho.

Por otro lado el PIDECS es más específico cuando indica a los Estados sus responsabilidades con relación a la forma en que debe tratar los distintos niveles de educación y la manera en que debe garantizar la gratuidad y obligatoriedad de los mismos. El artículo 13.2 es programático y detallado al respecto.

Por último el PIDECS reconoce como parte del derecho a la educación el derecho o la libertad que tienen los padres de escoger la educación y la escuela para sus hijos; para que ellos reciban la formación moral y religiosa que esté de acuerdo a sus convicciones.

Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) suscrita por el Perú el 27 de julio de 1977, señala en su artículo 19 con relación a los Derechos del Niño, que *«Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.»*

También tenemos el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Pacto de San Salvador** ⁴⁸ suscrito por el Perú el 17 de noviembre de 1988. Que en su artículo 13.2 añade a lo descrito por el DUDH y PIDES el fomento del respeto por el *pluralismo ideológico* para insertar a la persona en una *sociedad democrática y pluralista* en donde se logre un *subsistencia digna*. Además, añade en su Art 3.e *la obligación de establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales*. De esta forma amplía con un criterio de inclusión social a los minusválidos.

Es importante mencionar el segundo principio de la **Declaración sobre los Derechos del Niño** ratificada por el Perú el 4 de setiembre de 1990 que explica el **Interés Superior del Niño**, así, nos dice:

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a la que se atenderá será el interés superior del niño.

En la misma Declaración en el séptimo principio, se explica:

«El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

⁴⁸ Este tratado fue adoptado por la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988 y fue ratificado por el Perú el 4 de junio de 1995.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tiene la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a los padres (...)

La doctrina sobre el Interés superior del niño vinculado al derecho a la educación, que es lo que nos interesa para el presente trabajo, cobra mayor fuerza con la ***Convención sobre los Derechos del Niño***, que tanto en el *artículo 3* y el *artículo 28*, resaltan el Interés Superior del Niño y el derecho a la educación, respectivamente.

2.2 Protección del derecho a la educación en el ámbito nacional

Después de esta mirada analizaremos la manera en que se protege el derecho a la educación en el ámbito nacional. La base normativa es amplia.⁴⁹ Nosotros, en este punto, sólo analizaremos lo establecido por la Constitución Política del Perú y la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal Constitucional con la intención de conocer los cimientos sobre los que analizaremos la Ley General de Educación y su relación con los colegios de Acción en Conjunta.

Previamente es necesario explicar el vínculo que tiene nuestra constitución con la protección que se brinda a este derecho en el ámbito internacional. El artículo 55 de la CP menciona lo siguiente « *Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.*» en el mismo sentido la Cuarta disposición final y Transitoria de nuestra Constitución nos dice: « *Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la*

⁴⁹ Aquí un listado de la base normativa: Constitución Política del Perú, Ley 28044 General de Educación su Reglamento DS-011-2012-ED, DS 015-2002-ED Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y UGEL, DS-009-2005- ED Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, DS-009-2006-ED Reglamento de las IIEE Privadas de EBR y Técnico Productiva, RS 204-2002-ED Aprueban ámbito jurisdiccional de las DREA y UGEL-AS, RM 0156-2012-ED aprueba Directiva 009-2012-MINEDU/SG, RER-887-2009-GRA/PR, Ley 23211 Aprueba acuerdo suscrito entre la Santa Sede y el Estado Peruano, RM -483-89-ED Reglamento de Centros Educativos de Acción Conjunta, El Gobierno Regional de Arequipa emite la RER 887-2009-GREA/PR mediante la cual delega y autoriza al Gerente Regional de Educación la facultad de suscribir convenios facultad que es alcanzada a la UGEL-AS con Oficio 3132-2011-GRA-GRE-G-OAJ, El Ministerio de Educación mediante RM 0156-2012-ED aprueba la Directiva N 009-2012-MINEDU/SG sobre suscripción de convenios facultando a las UGEL a realizarlo.

Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú». En base, entonces, a este artículo y disposición la relación de los derechos sociales y económicos mencionados en el Capítulo II de nuestra Constitución se amplía y une con los Tratados Internacionales que el Estado Peruano haya celebrado, generando la obligación de incluirlos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, los que en virtud de una recta interpretación, entendemos que no se contraponen sino que deberán ser interpretados en unidad y armonía.

2.2.1 En la Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú de 1993 contiene el derecho a la educación, el cual dentro del marco de un Estado Democrático y Social de Derecho, posee una relevancia particular ya que garantiza el crecimiento y desarrollo de la persona en relación con los demás; así, en esa relación de comunión se procura la construcción del bien común. Desde esta perspectiva, existen, dentro de sus manifestaciones otros derechos que son protegidos, como una unidad para salvaguardar su fin, que es, el desarrollo integral de la persona humana⁵⁰. De esta forma ¿cuáles son los otros derechos que poseen una relación directa con el derecho a la educación?

El «contenido constitucionalmente protegido está determinado por el acceso a una educación adecuada (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 13), la libre elección del centro docente (artículo 13), el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14), el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15), la libertad de cátedra (artículo 18), y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17 y 18)⁵¹».

⁵⁰.TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Constitución Política del Perú*. Disponible en: <tc. gob.pe/legconperu/constitucion.html>. Consultado: 28/09/2017.

⁵¹ STC Exp. N° 2537-2002-AA/TC, del 02 de diciembre de 2002

Se hizo referencia en un capítulo anterior sobre la comprensión del derecho a la educación de forma genérica y estricta. En esa línea nos referiremos al contenido esencial del derecho a la educación, en estos dos sentidos, genérico y estricto. Vale la pena aclarar que cuando hacemos mención al «contenido esencial» del derecho a la educación no estamos diciendo que existe un «contenido no - esencial». Al contrario hacemos referencia a que es el mismo derecho sin más, es todo el derecho, es el derecho en sí mismo. Por lo tanto no existe una parte no-esencial que el legislador puede limitar o restringir frente al conflicto que se genera con otro derecho, sino, que este contenido debe delimitarse desde un principio de armonización con otros derechos con el cual aparentemente pueda entrar en conflicto⁵².

De esta forma nos alejamos de la teoría absoluta⁵³ y relativa del derecho y nos acercamos a aquella en la que se entiende la imposibilidad de la alteración del contenido esencial, comprendiendo que este posee límites internos que deben delimitarse en vías a la protección del bien individual y común; del cual nace la responsabilidad del Estado de su promoción y protección.

Con esto no queremos dejar de lado, la utilización del principio de proporcionalidad; sino, buscamos darle un recto uso, en la medida en que ayude a determinar, en la circunstancia concreta en la que se vulnere el derecho, cuál debe ser el límite interno del mismo.

Por lo tanto, hablaremos del contenido esencial del derecho a la educación en sentido estricto descrito en el artículo 13 de la Constitución el cual nos devela el fin del mismo: «la formación integral de la persona humana» y el artículo 14 que brinda un pauta programática para el Estado «promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y

⁵² Cfr. L.Castillo Córdova, *Los derechos constitucionales, Elementos para una teoría general*. Palestra, Lima, 2007,3 ed., p. 232

⁵³ La teoría absoluta divide el derecho fundamental en dos partes – una esencial y otra accidental-.

tecnológico del país. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar» De la misma manera hablaremos del contenido esencial del derecho a libertad de enseñanza, libertad de conciencia de los estudiantes, libertad de cátedra, libertad de creación de centros docentes y universitarios.

Naturalmente, como lo hemos explicado, la separación de cada uno de estos derechos no implica su conflicto. Pues los interpretaremos en base al principio de unidad de la constitución con un criterio de armonización⁵⁴, descubriendo su fin para la protección del bien jurídico en favor del bienestar de toda la sociedad.

2.2.2. El Tribunal Constitucional

El TC explica que el Estado Peruano se define como un Estado democrático y social de derecho⁵⁵ que se sustenta en los principios de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales⁵⁶.

⁵⁴ Para Castillo Córdova la idea de armonización implica la interpretación unitaria y no contradictoria de los derechos fundamentales; en la que partiendo de la comprensión de la naturaleza humana como una realidad unitaria y coherente; se entiende que los derechos de esa persona no pueden contradecirse entre sí, pues, su objetivo es la plena realización del hombre. (Cfr. L.Castillo Córdova, "¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?", Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Palestra, N° 12, Enero – Junio 2005. Disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5726/7511> > Consulta: 25 de junio de 2019.)

⁵⁵ Esto implica en opinión del TC que tanto el individuo (persona) y la sociedad se corresponden, lo cual implica que un Estado democrático y social de derecho [...] *no obvia los principios y derechos básicos del Estado de derecho, tales como la libertad, seguridad, la propiedad privada y la igualdad ante la ley; antes bien, pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca* [...] (STC Exp. N° 008-2003-AI/TC, del 11 de noviembre de 2003, F.J. 11). En pocas palabras el TC, expresa jurídicamente criterios antropológicos en los que se comprende al ser humano como una unidad llamada al encuentro con el otro; el ser humano no es una isla, al contrario, forma parte de su naturaleza la comunión con los demás (Dios, los demás seres humanos, lo creado).

⁵⁶ STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC, del 3 de marzo de 2005, fundamento 1.

Este Estado, nos dice el TC, también debe configurarse en base a dos aspectos básicos: a) La existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal, y b) la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social⁵⁷.

Por lo tanto, debe comprenderse a los derechos sociales no como «meras normas programáticas de eficacia mediata, como tradicionalmente se ha señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. De este modo, sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social, lo que hace que tanto el legislador como la administración de justicia deban pensar en el reconocimiento de los mismo en forma conjunta e interdependiente⁵⁸».

De esta forma el derecho a la educación, dentro de la función social que cumple el Estado, tiene «la prelación de más alto rango, pues se fundamenta en los principios esenciales de la democracia y se vincula directamente con el desarrollo económico y social del país [...] que debe estar dirigida a fortalecer en la persona humana los principios de solidaridad, justicia social, la dignidad humana y la integridad de la familia⁵⁹».

En la misma línea de argumentación concluye el TC: «la educación es un derecho humano y un deber fundamental; es, asimismo, democrática y obligatoria [...] es un derecho inherente a la persona. Consiste en la facultad de adquirir o transmitir información,

⁵⁷ STC Exp. N° 008-2003-AI/TC, del 11 de noviembre de 2003, fundamento 12.

⁵⁸ STC Exp. N° 2945-2003-AA/TC, del 20 de abril de 2004, fundamento 11.

⁵⁹ STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC, del 3 de marzo de 2005, fundamento 10.

conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistentiales; amén de ser guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona[...]implica un proceso de incentivación del despliegue de las múltiples potencialidades humanas cuyo fin es la capacitación del hombre para la realización de una vida existencial y coexistencial genuina y verdaderamente humana; y, en su horizonte, permitir la cristalización de un proyecto de vida[...] por ende opera como la “natural obligación” derivada del ansia de perfección; la cual, por razones de la propia naturaleza del educando, incide instrumentalmente en el entendimiento, la voluntad y la sociabilidad de los individuos⁶⁰»

Hasta este punto vemos una gran coincidencia entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y lo expuesto en el trabajo. Ahondando en el alcance y comprensión del derecho a la educación, el TC, explica el contenido constitucional, fin y manifestaciones del derecho a la educación. Este punto lo abordaremos cuando hablemos de la forma en que regula nuestra Constitución este derecho.

El TC también explica ¿Qué es el proceso educativo? Y desarrolla sus principios, fines y características. Con relación a esto menciona que para el adecuado ejercicio de este derecho se [...] presupone un proceso de transmisión del saber y la afirmación de valores que ayuden a la persona en su desarrollo integral y en la realización de sus proyectos de vida en comunidad [...] en este sentido el proceso educativo no se restringe a la mera acción de centros educativos, sino que incluye protagónica y asistemáticamente al entorno familiar [...] ⁶¹

Para el adecuado cumplimiento de este proceso de transmisión del saber y valores, el TC, resalta la existencia de seis principios: coherencia, libertad y pluralidad de la oferta

⁶⁰ Allí mismo.

⁶¹ Allí mismo.

educativa, responsabilidad, participación, obligatoriedad y contribución⁶²; tres fines: a) promover el desarrollo integral de la persona⁶³, b) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo⁶⁴,c) el desarrollo de la acción solidaria⁶⁵ por último explica las características imprescindibles que debe tener todo proceso educativo: a) disponibilidad b) accesibilidad c) aceptabilidad y d) adaptabilidad; estas son tomadas de lo explicado por el

⁶² Los principios son: **a) Principio de coherencia.** Esta pauta basilar plantea como necesidad que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo mantengan una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente, destacando dentro de estos últimos el artículo 4º, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger especialmente al niño y al adolescente, y el artículo 13º, que dispone que la educación tiene como fin el desarrollo integral de la persona. **b) Principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa.** Este principio plantea la diversidad de opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia. Así se encuentra establecido en el artículo 15º, tercer párrafo de la Constitución, que dispone que “*Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley*” **c) Principio de responsabilidad.** Conciernen al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17º de la Constitución que establece que “*La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias*”. **d) Principio de participación.** Se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela – educando, entre otras cuestiones. Así lo establece, entre otros, el artículo 13º de la Constitución, según el cual, “*Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo*”. **e) Principio de obligatoriedad.** Importa que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14º de la Constitución establece que “*La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa*”. **f) Principio de contribución.** Se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población. A manera de ejemplo, cabe mencionar el artículo 14º párrafo quinto, que dispone que “*Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural*”.

⁶³ Al explicar el término integralidad el TC, comprende, la necesidad de una formación intelectual, moral, psicológica y física de las personas (STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC, del 3 de marzo de 2005 fundamento 10).

⁶⁴ El TC explica [...] *El objeto del proceso educativo es que la persona pueda insertarse plenamente en la sociedad, y que, por ende, pueda crecer y progresar como ser humano dentro del entorno en donde coexiste. Asimismo, tiene como fin que el educando pueda desarrollar con inteligencia, conocimiento y habilidad suficiente, una determinada actividad generadora de un bien o servicio que coadyuve a su gratificación espiritual por lo realizado, y que le sirva como medio de sustento para la satisfacción de sus necesidades materiales [...]* (Ibíd, fundamento 10).

⁶⁵ El TC explica [...] *La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común para las personas adscritas a un entorno social. [...] La solidaridad expresa una modalidad de orientación dirigida a la exaltación de los sentimientos, que impulsa a los hombres a prestarse ayuda mutua. En ese sentido, se considera que la sociedad no es algo externo a la persona, sino que forma parte integrante de ella. [...]* (Ibíd).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la aplicación del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los países firmantes⁶⁶.

Finalmente la resolución del Tribunal Constitucional publicada el 01 de enero del 2019 aborda específicamente el tratamiento de los colegios o centros educativos de acción conjunta Iglesia Católica y Estado Peruano para dilucidar la demanda establecida por la profesora Darlyn Roxana Jurado Garay contra doña Teresita Chumacero Jiménez, directora de la Institución Educativa Parroquial San Agustín y contra la UGEL de Zarumilla con el fin que se le asigne las horas de clase como docente de 24 horas en el área de Ciencia Tecnología y Ambiente (C.T.A) para el año 2013, más el pago de los costos procesales⁶⁷.

Aunque la sentencia plantea como asunto controvertido «el determinar si una profesora estatal de carrera puede laborar en una institución educativa privada de naturaleza religiosa como es la emplazada y, concretamente, si ello resulta compatible con el régimen de laicidad consagrado en el artículo 50 de la Constitución, que asegura la autonomía y la independencia

⁶⁶ El TC explica [...] **a) Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.; **b) Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: **i) No discriminación.** La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (...). **ii) Accesibilidad material.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia). **iii) Accesibilidad económica.** La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. **c) Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13); **d) Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.[...] (Ibidem, fundamento 16).

⁶⁷ Crf. STC Exp. N° 00007-2014-PA/TC, del 01 de enero del 2019, fundamento 1.

del Estado con las organizaciones religiosas⁶⁸». Es importante el estudio de esta sentencia pues no sólo aborda la idea de los centros educativos por convenio en cuanto a su existencia sino que delimita la relación que debe tener el Estado con este tipo de instituciones.

En ese sentido, dicha sentencia, es de ayuda para el presente trabajo pues después de explicar los tipos de gestión educativa y su relación con el derecho a la educación en el marco de la Resolución Ministerial 483-89-ED, Reglamento de los Centros Educativos de Acción Conjunta Iglesia Católica – Estado Peruano, de fecha 3 de agosto de 1989 en su fundamento 48 reconoce que «no existe una ley o un dispositivo normativo que regule de forma general y ordenada [...]» – la subvención que el Estado realiza a la educación privada contemplada en el artículo 17 de la Constitución Política del Perú - «[...] con lo que se concluye que prima facie el Ministerio de Educación es quien, en cada caso concreto, decide a quién y cómo se efectúa esta subvención⁶⁹». Esto demuestra que nuestra propuesta ayudaría a determinar específicamente cómo se debe comprender el rol de subvención del Estado Peruano a las diversas iniciativas de carácter privado que tienen un fin social. De esta manera el TC admite que existe un vacío que en nuestra opinión el Ministerio de Educación lo cubre de forma ineficiente.

Otro punto es la disposición que manifiesta el TC en afirmar que el Estado en su dimensión prestacional puede «ayudar económicamente a los centros educativos privados, siempre y cuando contribuyan a extender la oferta educativa para quienes se encuentren en situaciones de vulnerabilidad (personas de bajos recursos económicos, personas con discapacidad física, mental, etc)⁷⁰ » pues se abre a la posibilidad de que existan colegios que con el fin de ayudar a los más pobres reciban una subvención por parte del Estado y no, necesariamente, sean considerados públicos.

⁶⁸ *Ibidem*, fundamento 2.

⁶⁹ *Ibidem*, fundamento 48.

⁷⁰ *Ibidem*, fundamento 44.

Tanto el vacío legal como la apertura por parte del Estado en subvencionar los colegios privados serán tratados con mayor detalle a lo largo del trabajo. No ahondaré en temas como el de laicidad – en cuanto separación y neutralidad- que toca el TC pues no tiene relación directa con el trabajo que presentaremos. Mas es importante mencionar que la relación entre la Iglesia Católica y el Estado Peruano debe respetarse en el marco del Concordato Iglesia Estado firmado el 19 de Julio de 1980 por el presidente Morales Bermudez a través del que se afianza una relación de coordinación y se reconoce la personalidad jurídica pública de la Iglesia Católica. Además el Concordato siguiendo los principios establecidos en la Constitución Dogmática *Gaudium et Spes* del Concilio Vaticano II que en su numeral 76, entre otras cosas, establece los principios de autonomía e independencia que tiene la Iglesia Católica con relación a cualquier Estado, sintoniza plenamente con el espíritu del criticado artículo 50 de la Constitución Política del Perú pues no se busca la creación de un Estado confesional y, tampoco, un Estado de separación: sino establece la promoción de la libertad religiosa de todo ser humano y reconoce el rol histórico de la Iglesia Católica en la formación moral de nuestro país⁷¹.

En suma hemos delimitado la naturaleza del derecho a la educación desde una perspectiva filosófica y teológica al hablar del ser humano, ser persona y su dignidad. Con esta base hemos explicado el carácter inherente del derecho a la educación, como derecho natural y derecho humano, en sentido estricto y amplio, reconocido internacional y nacionalmente. De esta forma, se han colocado los principios sobre los que analizaremos históricamente el ejercicio del derecho a la educación; enfatizando el contexto actual en relación con las instituciones de acción en conjunta no reconocidas por la actual Ley General de Educación.

⁷¹ Cfr. J.RODRIGUEZ RUIZ; *El Estado peruano, ni confesional ni laico*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Social Cristianos, Lima, 2018 , pp.19 – 75.

Capítulo II. El Rol de las Instituciones de Acción Conjunta en el Perú

Este capítulo cobra importancia, en cuanto, la realización de una síntesis histórica y sociológica ayuda al Derecho en la comprensión de la realidad; por lo tanto, al comprender la historia de los colegios de acción en conjunta; así como, el contexto económico y cultural actual. Nos permitirá analizar mejor la repercusión de actual Ley General de Educación.

1. Referencia histórica –legislativa del ejercicio del derecho a la educación en el Perú.

Es ambicioso hablar de una historia del derecho a la educación; ya que los Estados después de la independencia comenzaron una evolución, crecimiento o madurez paulatina que transcurre por el reconocimiento de una identidad que hasta hoy se forja. Por esto buscaremos conocer y comprender los vaivenes de nuestra historia a grandes rasgos de tal manera que podamos proponer elementos para el recto desarrollo del país.

Siendo la educación una práctica social que va tan de la mano con el afianzamiento de una identidad de país, podemos hablar de intentos, esfuerzos por parte de nuestros gobernantes por impartir una experiencia cultural homogénea, que a pesar de sus matices ideológicos y fallidos, no dejaremos de estudiar.

Según Alejandro Álvarez Gallego podemos hablar de cinco momentos históricos de los sistemas educativos en América Latina. 1) La Independencia hasta finales del siglo XIX, 2) Desde finales del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX (estos dos primeros momentos han sido caracterizados por algunos autores como propios de los Estados oligárquicos), 3) desde comienzos del siglo XX hasta la primera mitad del siglo XX (caracterizado por los Estados populistas); 4) Desde mediados del siglo XX hasta la década de los ochenta (identificados con

los Estados desarrollistas); 5) Una nueva etapa iniciada en la década de los noventa (que podría ser propia de los Estados neoliberales)⁷²

Seguiremos estos puntos para comentar la forma en la que el Perú se insertó a nivel latinoamericano y ver la manera en que el Estado peruano fue concibiendo la idea de un derecho universal a la educación a cargo del ámbito público. Es importante ver el antecedente histórico de la actual Ley General de Educación; pues, de nuestro pasado aprendemos y nos proyectamos al futuro.

1.1 La Independencia hasta finales del siglo XIX

La proclamación de la Independencia del Perú el 28 de julio de 1821 es el inicio de un cambio social, económico y político en donde la Iglesia Católica, el Estado (como un nuevo cuerpo social), y una clase oligárquica, que poco a poco se va formando, toman el protagonismo para el cultivo de una identidad nacional que deberá impartirse a través de la educación.

Se convierte en labor del Estado impartir instrucción; responsabilidad, que con el paso del tiempo se consolida en obligatoria, laica y gratuita. En nuestro país la lucha entre los liberales, quienes proponen que el Estado cubra toda la instrucción pública y que la escuela sea el primer agente educativo, y los conservadores que defienden el papel de la iglesia católica y la familia como los principales agentes de educación son el reflejo de la tensión que se vivió culturalmente en esa época⁷³.

⁷² A. ÁLVAREZ GALLEGU, *Los Sistemas Educativos en AMÉRICA Latina: Historia, Diagnósticos y Perspectivas* en O. ZULUAGA GARCÉS; G. OSSENBACH SAUTER, *Modernización de los Sistemas Educativos Iberoamericanos*, Siglo XX, Tomo II, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2004, p. 315.

⁷³ Cfr. J. M. DE PISÓN, *Historia de los Derechos Fundamentales, Tomo III: Siglo XXI, El Derecho a la Educación y a la Libertad de Enseñanza*, en F.J. ROIG ANSUÁTEGUI, et al. *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 1998. p. 316 – 319.

Era imposible negar la identidad católica de un país; fiel reflejo de esto, fueron las labores con fines asistenciales que realiza la Iglesia a través de : hospitales, asilos y orfanatos a cargo de las hermanas de la caridad de San Vicente de Paúl o las religiosas de San José Cluny; en educación las congregaciones Eudistas (del Buen Pastor), Sagrado Corazón, Jesuitas; las misiones en la selva a cargo de los franciscanos, agustinos, dominicos y mercedarios cuyo trabajo tuvo especial impacto en el levantamiento de mapas, estudios científicos y establecimiento de caminos que servirán en la probanza de nuestro límites fronterizos; junto con la vida espiritual reflejada en procesiones, vida parroquial, celebraciones y festividades como semana santa, Corpus Christi, celebraciones marianas⁷⁴ hacían que el desarraigo cultural que pretendían la rama liberal fuera muy difícil pues conllevaba el descorazonamiento de una comunidad.

Lo descrito evidencia la vivencia del “principio de sana cooperación” entre Iglesia y Estado pues se debe considerar, hoy, en : “las relaciones (...) antes que todo en el sentido del espíritu de colaboración, de la disponibilidad a dar la propia contribución al crecimiento del hombre y de la sociedad, en el respeto de la autonomía temporal y de las competencias propias de la Iglesia⁷⁵”.

Legislativamente la educación tuvo un tratamiento consecuente a las pugnas descritas. En la constitución de 1823⁷⁶ en el art. 181 se habla de instrucción y se dice: «*La instrucción es una necesidad común, y la República le debe igualmente a todos sus individuos*»; en los arts. 182 y 184 se establecen *la obligación de abrir establecimiento de enseñanza primaria, de ciencias, literatura y artes, institutos científicos, universidades*. Esto refleja una actitud protagónica del

⁷⁴ Cfr. M. GUERRA MATINIÈRE; *Historia General del Perú, La República 1827 – 1899*, Tomo VII, Editorial Brasa S.A, Lima, 1994 , pp.330-334.

⁷⁵ Cfr. G. DALLA TORRE; *La città sul monte." Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Editrice, Segunda Edición, 1996, p. 125-147.

⁷⁶ Esta constitución también menciona «*que el congreso dictará todo lo necesario para la Instrucción Pública por medio de planes fijos; en instituciones convenientes a la conservación y progreso de la fuerza intelectual y estímulo de los que se dedicaren a la carrera de las letras*» al mismo tiempo «*eran atribuciones del Congreso proponer los planes generales de educación e instrucción pública, y promover el adelantamiento de las artes y ciencias*».

Estado pero sin una reglamentación que especificara una forma de trabajo. En las demás constituciones de 1835, 1839, 1856, 1867 se mantiene la misma línea, se invoca a la gratuidad de la enseñanza primaria, la educación popular y la educación para el trabajo; junto a estas, de forma tardía, se inició la elaboración de reglamentos y leyes educativas. De esta forma, el 18 de noviembre de 1833 se creó el primer departamento de instrucción primaria y se emite el primer reglamento que contenía planes de estudio; luego en 1836 se estableció la Dirección General de Instrucción y el 18 de noviembre de 1836 se promulga el reglamento general de instrucción pública⁷⁷.

Los mayores esfuerzos se concentraron a partir de 1850 cuando Castilla⁷⁸ dio el primer reglamento de Instrucción pública el 14 de junio que en su primer capítulo clasifica la Enseñanza en pública y privada: *«la primera es la que se da en los establecimientos costeados por la nación; y la segunda, la de las empresas particulares»*; en la misma línea el segundo capítulo nos muestra la existencia de un *«trabajo junto con la parroquia pues allí se formarán escuelas de primer y segundo orden, bajo la inspección de la Junta, de carácter gratuito para la población»*. Estos capítulos nos muestran cómo, a pesar de las nuevas ideas, la vida cotidiana requería de un trabajo en conjunto con la Iglesia. Como fruto de esta realidad, podemos leer en el artículo 36: *«Siendo una obligación sagrada de los padres el dar a sus hijos una educación conveniente, y habiendo felizmente escuelas en casi todos los puntos de la República, las Juntas tendrán como un deber primordial el compeler a las familias al cumplimiento de la expresada obligación por medio del consejo, de la persuasión y demás recursos permitidos, legales y eficaces. Esta incumbencia toca también a las autoridades locales y especialmente a los párrocos, quienes en cumplimientos de su ministerio exhortarán a los fieles constantemente, y sobre todo en los domingos y días feriados después de la*

⁷⁷ Cfr. M. GUERRA MATINIÈRE; *Historia General del Perú, La República 1827 – 1899...*, cit. pp. 342-343.

⁷⁸ Don Mariscal Castilla tiene su primer gobierno (1845-1851) después de una guerra civil con Rufino Echenique gana y toma el poder desde (1855-1862). Al promediar el Siglo XIX (1850) el General Castilla promulga el primer Reglamento de Educación, modificado y promulgado nuevamente en 1855. Con Castilla también se establece el Reglamento de Instrucción Pública para las Escuelas y Colegios de la República, se dividía la educación en Pública y privada. Pública comprende tres grados: Primaria en las Escuelas, Secundaria en los Colegios y Superior en los Colegios Mayores y Universidades. Se establece el profesorado como carrera pública.

explicación del Evangelio»⁷⁹. Vemos, en este párrafo, una muestra de cómo en una norma jurídica se muestra la unión social entre el Estado y la Iglesia como muestra de la vida de la época.

Después hubo un vacío hasta el gobierno de Manuel Pardo y el partido civil, el 17 de julio de 1874 se dio un reglamento de instrucción primaria en concordancia con la administración municipal y para 1876⁸⁰ se formuló un nuevo reglamento que se promulga el 18 de marzo, que afianza la idea de una educación primaria gratuita y obligatoria asumida por el Estado.

1.2 Desde finales del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX

A fines del siglo XIX, Perú sostuvo una guerra contra Chile que se inicia el 5 de abril de 1879 y culmina el 20 de octubre de 1883, el fin de la guerra fue el inicio de una reflexión en torno a nuestra identidad nacional, personajes como Manuel Gonzales Prada, Mariano H. Cornejo, de ideas positivistas; junto con intelectuales como José Carlos Mariátegui, Francisco García Calderón, José de la Riva Agüero y Víctor Andrés Belaunde lideran la reflexión sobre el país que teníamos que construir. Este discernimiento se forja dentro de la lucha entre un Estado que buscaba ser aconfesional frente a una nación profundamente católica. Manifestación de estas contradicciones fue la legislación vigente⁸¹ en la época pues no iba de la mano del impulso laicista y anticatólico; tal vez, otra muestra de esta experiencia fue la intención de consagrar el Perú al Sagrado Corazón de Jesús durante el gobierno de Leguía,

⁷⁹ Cfr. C. VALCÁRCEL; *Breve Historia de la Educación Peruana*, Lima, Editorial Educación, 1975, pp. 172-180.

⁸⁰ Los reglamentos de 1850 y 1876 tuvieron una gran influencia liberal promovida por Gonzales Vigil, Sebastián Lorente, los Gálvez. Quienes insisten en la gratuidad de una enseñanza para todos cada vez menos católica y con una preocupación particular por las clases populares.

⁸¹ Por ejemplo a constitución de 1920 y la de 1933 van separando cada vez más las relaciones entre el poder político y religioso, el Estado y la Iglesia. La constitución de 1920 en su artículo 5 estableció: «La Nación profesa la religión Católica, Apostólica, Romana, El Estado la protege». Ya no había referencia alguna a la prohibición del culto público de otras religiones; la última constitución de este periodo (1933) el en art.232 dice « Respetando los sentimientos de la mayoría nacional, el Estado protege la Religión Católica, Apostólica y Romana, Las demás religiones gozan de libertad de ejercicio de sus respectivos cultos», manifestando explícitamente una libertad de culto que en la otra sólo se insinuaba. Otra muestra es el artículo 233 que manifiesta que el *Estado ejerce el Patronato Nacional* y el artículo 234 que muestra la necesidad de la firma de un acuerdo bilateral entre Iglesia – Vaticano y Estado Peruano, dejando claro que su tratamiento iba a ser como el que se tiene con cualquier país.

evento que nunca se llevó a cabo tras la muerte de cuatro personas en una manifestación que reunió según el diario el Comercio a universitarios, profesores y obreros. De esta forma el 25 de mayo se suspendió la consagración que iba a realizarse el 31 de mayo de 1923.

Los liberales, positivistas y masones, poco a poco, a través del Senado y las universidades sacando a la Iglesia de un espacio que históricamente había ocupado a nivel de gobierno, educación, atención a los pobres y pensamiento intelectual, generando una falsa oposición que la mayoría de peruanos no percibía.

En este contexto se disponen algunas medidas en relación con la educación. Piérola coloca las bases de un cambio educativo cuando nombra la comisión del Proyecto de Ley Orgánica de Instrucción en 1895 que dio como resultado la Ley Orgánica de Instrucción en 1901⁸² promulgada por el presidente Eduardo L. Romaña. Luego de manos del Partido Civilista iniciamos el siglo XX. José Pardo (1904 – 1908) con Jorge Polar promulgan una ley en 1905 en la que el gobierno central asume los centros educativos, exigiendo que debe establecerse un centro por cada doscientos niños; se fundó la Escuela Normal de Varones, se organizó la de mujeres, se estableció la Escuela de Artes y Oficios, se abren escuelas nocturnas, se creó la Dirección General de Instrucción, comenzó a funcionar la Escuela de Bellas Artes, Academia Nacional de Música, el Instituto de Historia del Perú y el Museo Nacional de Historia.⁸³

En 1919 se inicia el Oncenio de Leguía⁸⁴. En su segundo gobierno fueron dos las directrices que se brindaron: la Ley Orgánica de Enseñanza⁸⁵ (1920) que comprende cuatro secciones: La

⁸² En esta norma «*la segunda enseñanza comprendía dos ciclos en base al modelo francés. El primer ciclo de cuatro años, donde se impartía cultura general y correspondía a colegios, y el segundo ciclo de dos años se daría en los liceos. Pero, para 1902, se promulga una nueva ley...introduce el modelo británico y establece además la necesidad de fijar los objetivos de la educación en cada ciclo. El nuevo modelo mantenía los dos ciclos, pero el primer ciclo incluía, además de la cultura general, comercio y actividades productivas para el comercio y la industria, y el segundo ciclo estaba destinado a la preparación para la Universidad y se impartiría a cargo de las universidades*» M. GUERRA MATINIERE; *Historia General del Perú, La República 1827 – 1899,...*cit. p 517.

⁸³ Cfr. Ibidem, p. 517. Carlos Valcárcel nos dice: « Para comprender este progreso educativo recordemos que en 1905 funcionaban 1,425 escuelas con 100.000 alumnos y más o menos 1,500 preceptores, mientras que en 1908 habían cerca de 2,500 escuelas para casi el doble de alumnos y preceptores» C. VALCÁRCEL; *Breve Historia de la Educación Peruana...*cit. p. 195.

⁸⁴ Su primer gobierno fue desde el año 1908 – 1912 en donde se dispuso la formación de una comisión para elaborar el proyecto de ley orgánica de instrucción primaria y secundaria. En 1913 se presenta un documento

primera dedicada a la administración y autoridades educativas, la segunda hace referencia a la enseñanza primaria común y profesional, la tercera comprendía la enseñanza secundaria también dividida en común y profesional y a cargo de profesores y la cuarta que comprende la enseñanza superior ⁸⁶ cabe acentuar la preocupación por la creación de escuelas rurales, granjas escuelas, las escuelas ambulantes y los externados indígenas con docentes que hablaran quechua y el Estatuto Universitario (1928) que estableció una autoridad máxima, el Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria, conformado por cuatro delegados del gobierno: el ministro del ramo y un delegado de cada universidad nacional y un estudiante.

Todas estas políticas iban de la mano con un trabajo arduo que reunía a todas las instituciones de la sociedad, entre ellas la Iglesia Católica; que por su historia y vigencia no cesó en su cooperación con la formación del país, así los agustinos, mercedarios, dominicos, franciscanos y jesuitas continuaron con su labor; a ellos se sumaron en distintos momentos la orden francesa de San José de Cluny, religiosas del Buen Pastor, las Hijas de Santa Ana, la orden de San José de Tarbes, las Hermanitas de los Ancianos Desamparados, los padres Lazaristas, padres Redentoristas, los Canónigos Regulares, Claretianos, Canonisas de la Cruz, Esclavas del Sagrado Corazón, las Hijas de María Inmaculada, los Salesianos, Sagrados Corazones, las religiosas del Sagrado Corazón, Pasionistas, Maristas, La Salle, las Siervas del Inmaculado Corazón de María, Marianistas, Ursulinas quienes continuaron y expandieron la labor propia de la Iglesia en todos los niveles sociales ,especialmente, con los más pobres a través de la educación y asistencia social.

que contiene una ley orgánica de instrucción primaria y secundaria. Recién llega al Congreso el año 1917 promulgándose el 28 de enero de 1918 con el número 2690 y dos años más tarde, ya en el segundo gobierno de Leguía se promulga una nueva ley con el nombre de Ley Orgánica de enseñanza. Cfr., K. DELGADO; *La Educación Peruana en los Siglos XIX-XX* en C. MILLA BATRES; *Compendio Histórico del Perú, Historia Económica y Política Republicana: Siglos XIX y XX*, Tomo VII, Editorial Milla Batres, Lima, 1998 p. 221.

⁸⁵ Para Keneth Delgado« la ley de 1920 representaba el positivismo pragmático de Villarán, con apoyo de pedagogos norteamericanos: se debía promover un servicio educativo que estuviera ligado al desarrollo económico, había que impulsar la capacitación agropecuaria y la educación técnica, frente a la formación intelectualista y tradicional que planteaba Alejandro Deustua» *Ibíd*em, p. 222.

⁸⁶ Cfr. C. VALCÁRCEL; *Breve Historia de la Educación Peruana ...cit.* p. 202.

Es evidente que el Perú necesitaba de una síntesis más que de una oposición. Es imposible, sólo mirando la realidad, negar una identidad católica que necesitaba de un orden jurídico distinto pero no de una exclusión que vaya en desmedro de la gente más pobre del país.

1.3 Desde comienzos del siglo XX hasta la década de los ochenta

Entre 1930 y 1948 se sucedieron tres gobiernos de los cuales debemos resaltar la creación en septiembre de 1935 del Ministerio de Educación por el gobierno militar de Oscar R. Benavides, la nueva ley Orgánica de Educación del 1 de abril de 1941⁸⁷ en el gobierno de Manuel Prado por la que se cuadruplicó el presupuesto asignado al sector educación por último el gobierno de Bustamante que estableció algunas reformas que se vieron interrumpidas por el levantamiento de Odría.

Desde 1948 hasta la década de los Ochenta junto con Latinoamérica estaremos marcados por dos corrientes ideológicas que darán la pauta a las formas de gobierno en esos años. Primeramente la idea de generar desarrollo a través de la modernización lo cual implicaba salir de una sociedad tradicional para adoptar una concepción técnico – científica que nos brinde una autonomía económica capaz de generar un desarrollo interno sostenible; por otro lado y en contraposición se forja una teoría de desarrollo a través de la revolución, con un explícito influjo marxista – socialista, ya que, dadas las desigualdades sociales

⁸⁷ «Esta ley comprende dos secciones: la primera trata acerca de la educación primaria, secundaria, técnica y normal; la segunda, sobre la educación superior. La primaria común duraba seis años, era gratuita y obligatoria; funcionaban cinco tipos de escuela: rural, de comunidad, ambulante, escuela-hogar y escuela urbana, También había educación para adultos que fuesen analfabetos. La secundaria duraba cinco años y comprendía conocimientos generales y técnicos de acuerdo a las regiones.» K. DELGADO; *La Educación Peruana en los Siglos XIX-XX* en C. MILLA BATRES; *Compendio Histórico del Perú, Historia Económica y Política Republicana: Siglos XIX y XX*,...cit. p. 222. También en esta norma «se mejoró el refectorio escolar, pues se incluyó el tiempo de vacaciones, así como los servicios médicos escolares que establecieron un departamento anti TBC...se creó la sección de Educación Normal Superior en el Ministerio de Educación; se dieron nuevos planes y programas en 1943 para Educación Secundaria...; se abrió la Escuela Nacional de Bibliotecarios; la Escuela Nacional de Ciencias Veterinarias; la Escuela Regional de Música, etc...» M. GUERRA MATINIÈRE; *Historia General del Perú, La República 1827 – 1899*,...cit. p 520.

acentuadas por el llamado proceso de modernización era necesario generar una igualdad social anti imperialista⁸⁸.

El Perú no se alejó de estas realidades. Tuvimos dos gobiernos que de alguna manera siguieron estas corrientes de pensamiento plasmándolas en sus respectivos planes educativos: el Plan Mendoza⁸⁹, proyecto que se inicia en la primera parte del gobierno de Odría aprobado el 13 de enero de 1950, elaborado por el coronel Juan Mendoza Rodríguez, aborda cuestiones concernientes a la deserción escolar para lo cual se crea un plan de construcción de instituciones escolares en los tres niveles, siendo la Gran Unidad Escolar el emblema de este periodo de gobierno; la educación técnica tuvo el mismo nivel que la educación secundaria. En el año de 1969 se inauguraron 108 escuelas con 82 maestros, en 1951 se establecieron 229 escuelas primarias con 440 maestros. También existió una gran preocupación por la educación rural con la idea de unificar la costa, sierra y selva para lo que se creó la Dirección de Educación Rural; también se procuró la atención a niños excepcionales; y, entre otras cosas, para la formación de profesores se creó el Instituto Nacional de Varones y Mujeres con el nombre de Enrique Guzmán y Lavalle actualmente la universidad La Cantuta⁹⁰.

En el periodo del segundo gobierno de Manuel Prado y Ugarteche sucedido por el General Pérez Godoy y el General Nicolás Lindley no se tomaron medidas relevantes en el rubro educación Fue hasta 1963 cuando el Arquitecto Belaunde Terry con el lema «nadie

⁸⁸ Cfr. A. ÁLVAREZ GALLEGU, *Los Sistemas Educativos en AMÉRICA Latina: Historia, Diagnósticos y Perspectivas* en O. ZULUAGA GARCÉS; G. OSSENBACH SAUTER, *Modernización de los Sistemas Educativos Iberoamericanos, ...cit.* p. 324-333.

⁸⁹ Para Daniel Valcárcel este «planteamiento rebasa el campo meramente administrativo. Se trató de poner las bases espirituales necesarias para un auténtico mejoramiento de la educación nacional y la formación de un nuevo tipo de hombre. Fue un movimiento nacionalista, de servicio a la comunidad, con orientación pragmática y una sólida base económica. Por influencia de los hombre que colaboraron, aparece un típico paternalismo pero su dinamismo y positiva disciplina aportan un claro paternalismo pero su dinamismo y positiva disciplina aportaron un claro mensaje renovador, rebasan la promesa retórica, desalentadora de la mayor parte de los Ministros de Educación republicanos.» C. VALCÁRCEL; *Breve Historia de la Educación Peruana, ...cit.* p. 219

⁹⁰ Cfr., M. GUERRA MATINIÉRE; *Historia General del Perú, La República 1948 – 1980*, Tomo VII, Editorial Brasa S.A, Lima, 1994 pp. 417-426.

debe quedar sin escuela» inició un agresivo crecimiento en la atención de alumnos en los niveles primario, medio y técnico⁹¹; al mismo tiempo, para cubrir la demanda capacitó a muchos docentes quienes se encargarían de la enseñanza de toda esta nueva población; lamentablemente este crecimiento cuantitativo no estuvo acompañado de un crecimiento cualitativo. A pesar de la promulgación de la ley 15215 que propuso un escalafón magisterial por el que dispuso un aumento del 100% en los haberes en cuatro años y aseguró el derecho al trabajo a quienes tuvieran título pedagógico, los profesores sufrieron un estancamiento y suspensión de sus pagos, ya que, evidentemente el Estado no tuvo el dinero suficiente para pagarle a una rama magisterial que se había incrementado en aproximadamente un 100%. Esto, fue entonces, un intento más de reforma educativa poco pensada de forma integral que estancó y problematizó lo desarrollado.

Estas propuestas procuraron dentro de una política «desarrollista» brindar una formación acentuando el protagonismo del Estado en la ejecución de los planes educativos a través de una propuesta de formación técnica y cuantitativamente agresiva. Lamentablemente faltó un fondo capaz de sostener las estructuras construidas. La modernización no alcanzó a todos los peruanos y la desigualdad social se acentuó.

En este escenario el 3 de octubre de 1968 Juan Velasco Alvarado protagoniza un golpe militar que interrumpe el trabajo de Belaunde Terry, iniciando un gobierno nacional – socialista, cuyo ideal fue el realizar un cambio radical en las estructuras para lo cual se debía formar una generación con un nuevo pensamiento. De esta manera cobra protagonismo un modelo distinto del descrito en los años anteriores.

⁹¹ Por ejemplo entre «1958 y 1968 la población escolar se incrementó en 78%, para el caso de primaria, 16% en secundaria y 28% en las universidades. Las escuelas primarias pasaron de 13,433 en 1960 a 20,040 en 1968; y las secundarias de 662 en 1960 a 1,805 en 1968...» K. DELGADO; *La Educación Peruana en los Siglos XIX-XX* en C. MILLA BATRES; *Compendio Histórico del Perú, Historia Económica y Política Republicana: Siglos XIX y XX*,...cit. pp. 230-231. Otra autora resalta como la población educativa entre 1963 y 1968 creció en «la primaria en un 41%; la secundaria en un 127%; la Técnica en 99,7%; y la Formación Magisterial en un 179,8%», M. GUERRA MATINIERE; *Historia General del Perú, La República 1948 – 1980*, ...cit. p. 427.

Para esto, el general Velasco Alvarado, convocó a Augusto Salazar Bondy, Walter Peñaloza, Emilio Barrantes, entre otros, quienes trabajaron en un proyecto educativo innovador, ambicioso e ideologizado. Así, en 1970 publicaron un Informe General sobre la reforma de la Educación que señalaba, entre otras cosas, que los fines de la política del gobierno eran «crear una educación para el trabajo y el desarrollo; una educación para la transformación estructural de la sociedad; y una educación que permita una toma de conciencia de la realidad peruana » y que como remedio a esta situación se emplearía la crítica, la creación y la cooperación buscando la participación de toda la comunidad⁹².

Se promulgó, entonces, el 9 de marzo de 1971 el decreto – ley 18799 que daba aprobación a la Ley Orgánica de Educación y el 24 de marzo de 1972 se dio la Ley General de Educación, mediante decreto Ley 19326. Este conjunto normativo buscaba generar ese nuevo Perú a través de una ideología nacionalista que monopolizaba por medio del Estado la formación de los peruanos. De esta forma restringía el trabajo de los colegios laicos particulares y promovidos por la Iglesia, llegando a prohibir que la dirección de un colegio la lleve un extranjero, la enseñanza de un idioma extranjero y la utilización de textos escolares que no fueran aprobados por el Estado; en este sentido se cambió el contenido de las materias de Historia del Perú, Historia Universal, Educación Cívica, Religión, se creó las horas de OBE, con la idea de concientizar a los nuevos peruanos en base a la idea de la formación de un Nuevo Perú. Lo más delicado fue el trato a los docentes quienes a raíz de un congelamiento de sueldos, intentos inacabados de formación profesional y promesas incumplidas; adoptando ideas marxistas – socialistas fundaron el SUTEP llevando al país hasta 1985 a constantes huelgas indefinidas con desastrosas consecuencias para los alumnos y la imagen de un magisterio que se caracterizaba por la violencia, amenaza e ignorancia; naturalmente no fueron todos quienes se sumaron a esta forma de reclamo, pero los actos

⁹² Cfr. *Ibidem*, p. 429.

arrastraron a todos especialmente en desmedro de los más pobres a quienes decía proteger el gobierno⁹³.

Junto a esto existieron algunos aciertos como la formalización de la educación inicial, primaria y secundaria; el intento de romper con el centralismo a través de la formación de las regiones educativas; la implementación de planes, programas y unidades de enseñanza y el acento en la formación laboral. Lastimosamente estas iniciativas no se llevaron a cabo de forma plena pues quienes debían aplicarlo (los maestros), no estuvieron a altura de lo que se propuso.

1.4 Una nueva etapa iniciada en la década de los noventa

El General Morales Bermúdez sucesor de Velasco Alvarado convoca en el año 1978 a una Asamblea Constituyente generando un proceso de transición a la democratización que tuvo como fruto la Constitución Política de 1979. Esto fue el inicio de un período nuevo para el Perú en el que se afrontaron problemas como el fenómeno de la inmigración, ya que pasamos de tener en la década de los 60 un 52,6% de población rural a, según el censo de 1981, un 65.2 % de población urbana⁹⁴; el terrorismo interno, que se desarrolló en la década de los 80 y que culmina con la captura de Abimael Guzmán el 12 de septiembre de 1992; junto con una aguda crisis económica y política, que tiene su apogeo durante el primer gobierno de Alan García y que inicia un período distinto después del autogolpe de Estado el 5 de abril del año 1992.

Cada uno de estos factores influyó en el ambiente educativo ya que se pasó de una escena donde escuelas, maestros y alumnos, sobretodo en provincia, toman una postura anti estatal bajo el influjo de una perspectiva marxista a una apertura mercantil de la educación desde

⁹³ Cfr. G. VIGO GUTIÉRREZ ; T. NAKANO OSORES, *El derecho a la educación en el Perú*, Foro Educativo . 2007 p. 17.

⁹⁴ Cfr. P. AMES, Educación, *Escuela y Sociedad en el Instituto de Estudios Peruanos (1964 – 2013)* en, M. TANAKA, ed., 50 años pensando el Perú: una reflexión crítica. El Instituto de Estudios Peruanos 1964-2014, IEP, Lima, 2014, pp. 102-107.

una perspectiva liberal. El debate sobre la mejor manera de financiar la educación pública respetando la gratuidad de la enseñanza pasó por el derogado y muy debatido Decreto Legislativo 699 de corta duración en el año de 1991; Decreto Ley 26011: Transferencia de escuelas a Comuned (municipalidades y padres de familia), Decreto Ley 26012(financiamiento educativo) y Decreto Ley 26013 (ampliación de cobertura) derogados en 1994 y culmina con la Ley de Promoción de la Inversión de la Educación (Decreto Legislativo 882) en el año de 1996 vigente hasta la fecha⁹⁵.

Entre el año 2000 y 2001 fuimos testigos de la rereelección del presidente Alberto Fujimori quien actualmente se encuentra en la cárcel; entre los años 2001 y 2017, el Perú experimenta una creciente estabilidad económica y democrática ya que se produce la transición presidencial de manera natural; es relevante mencionar la promulgación de la nueva Ley General de Educación tanto como su reglamento (Ley 28044) y en el intento de mejorar la calidad de los profesores la Ley de Reforma Magisterial (Ley 29944) que a través de la meritocr cia busca una mejora en la enseñanza.

2. El Ejercicio del derecho a la educación en el Perú, realidad nacional actual y financiamiento.

Después de lo descrito históricamente hasta el segundo gobierno de Alberto Fujimori; realizaremos un análisis del contexto social y económico desde el gobierno de Dr. Valentín Paniagua hasta el actual gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Con la intención de generar el marco adecuado para el análisis de Ley General de Educación y el tratamiento, que esta, le brinda a las instituciones educativas de acción conjunta.

Creemos importante para comprender el recto ejercicio del derecho a la educación; analizar el contexto del país en este periodo de tiempo; ya que, la norma debe responder a una realidad concreta.

⁹⁵ Cfr. R. CUENTA, *La Escuela pública en Lima Metropolitana  Una institución en extinción?*, en Revista Peruana de Investigación Educativa, Lima, 2013, p.79.

2.1 Realidad nacional actual

Los últimos doce años (2005 – 2017) el Perú ha cambiado radicalmente: uno de los factores es el fenómeno de inmigración, por ejemplo en Lima: se pasó de una población de 4.745.877⁹⁶ habitantes donde el 31,9% vivían en 408 barriadas en el año 1981 a una población de 8.445.211⁹⁷ habitantes donde el 59% viven en los tres conos (norte, este y sur), fruto de las barriadas de los 80, en el 2004⁹⁸ es decir más del 55% de la población en Lima, que equivale al 30% del Perú ha formado una realidad distinta a la que el Estado no ha sido capaz de brindar un adecuado servicio de vivienda, educación, salud y empleo; consolidando un Perú heterogéneo; en su mayoría provinciano, desgajado en su identidad, que conserva algunas tradiciones religiosas o sociales que le permiten afianzarse en un ámbito diferente; manifestado en la música, la comida, la danza, la artesanía, la informalidad laboral, las asociaciones de supervivencia, etc.

En el año 2015 los departamentos de Lima, La Libertad y Piura, que desde 1995 son los departamentos con mayor población, mantienen un porcentaje de participación de 29,4%, 5,7% y 5,7% respecto a todo el país⁹⁹, respectivamente; fruto de la migración interna del país. Arequipa también crece y posee el 4,2 % de la población del Perú y junto con Cajamarca que posee 5,2%; si sumamos sus porcentajes de participación, vemos que en estos 5 departamentos se concentra más del 50% de la población de todo el Perú, el resto se reparte en 19 departamentos. Esto evidencia el centralismo limeño, la migración hacia departamentos costeros y el afianzamiento no sólo en Lima de un « nuevo Perú »¹⁰⁰.

⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística e Información. Disponible en: <<https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>> Consultado: 05/08/2017.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Cfr. J. MATOS MAR ; *Desborde Popular y Crisis del Estado, veinte años después*, Editorial Congreso de la República, Lima, 2010, p. 151 – 153.

⁹⁹ Instituto Nacional de Estadística e Información. Disponible en: <www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0015/cap-51.html> Consultado: 14/07/2017.

¹⁰⁰ Cfr. F. MIRÓ QUESADA CANTUARIAS, *Comentario, Desborde popular y crisis del Estado: comentarios a un libro de José Matos Mar en Mato Mar, José; Desborde Popular y Crisis del Estado, veinte años después*, Editorial Congreso de la República, Lima, 2010, p. 157-161.

Bajo este contexto ¿Cuáles son las políticas educativas que se han desarrollado? Y estas ¿han respondido a esta realidad? ¿De qué forma se ha configurado el financiamiento público de la educación?

2.2 Financiamiento y medición de la calidad educativa

La modernización y descentralización es uno de los tres pilares que toma en cuenta el Ministerio de Educación para la mejora de la calidad educativa en el Perú. Define descentralización como la «gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos¹⁰¹»; es decir tanto el gobierno central, gobiernos regionales y locales; deben tener claridad en sus funciones y responsabilidades para que la ejecución de la partida presupuestaria sea eficiente en beneficio de las personas, con las características territoriales propias y la obtención de resultados académicos apropiados.

En este orden, el gobierno central posee un presupuesto público, documento que muestra los ingresos obtenidos por el Estado y los egresos o gastos que se realizarán durante el año de acuerdo a las prioridades de esta gestión: saneamiento, seguridad ciudadana, educación, salud e infraestructura para el desarrollo y la productividad son una prioridad para nuestro país; y, es una buena noticia, que la partida destinada a educación para el año 2017 sea de

¹⁰¹MINISTERIO DE EDUCACIÓN; *La Gestión Descentralizada de la Educación*, Editorial Ministerio de Educación, Lima, 2013, p. 5. Vale la pena añadir otros conceptos de descentralización, pues cada uno conlleva una forma distinta de organización, por ejemplo para Emma Vargas de Benavides existen tres acepciones: «una llamada, *desconcentración*, generalmente referida a la transferencia de tareas y trabajo – mas no de autoridad – a otras unidades al interior de una organización» o «también se le conoce como *delegación*, que transfiere la autoridad de las decisiones de las unidades jerárquicas superiores a la inferiores. Sin embargo esta autoridad puede ser retirada a discreción por quien la delega» una última es «lo que se entiende como *traspaso*, referido a transferir autoridad a una unidad que puede actuar en forme independiente o a una unidad que puede actuar sin permiso previo » para esta misma autora, el concepto dominante es el que se entiende como «proceso *de transferencia o entrega del poder y la autoridad de una unidad de gobierno mayor a otra menor, sobre el axioma de un continuo gobierno – individuo, donde ambos se relacionan por una jerarquía de autoridad*» E. VARGAS, *Apuntes sobre la descentralización de la Educación*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005, pp. 22.30

s/26,178 millones de soles aumentando en un 5,3% respecto al 2016 (18,4% del presupuesto total)¹⁰² esto con la intención de seguir trabajando en la revalorización de la carrera docente, mejorar la calidad del aprendizaje, reducir la brecha en infraestructura educativa y la modernización de la gestión.

Vale la pena mencionar, como un ejemplo, que según lo estimado por el Banco Central de Reserva del Perú en los últimos 10 años el PBI se incrementó permanentemente; por lo tanto, también el presupuesto general del sector público en función de la educación para los tres niveles de gobierno se incrementó de s/8 146 millones de soles en el 2006 a s/24 960 millones de soles en el 2016; evidenciando que el Perú tiene más recursos para invertir en educación; por otro lado la ejecución de la inversión pública alcanzó los s/132 617 millones desde el 2011 hasta el 2015¹⁰³, un record histórico pues supera lo registrado en los últimos 10 años precedentes (s/109,555 millones) de la misma manera la ejecución de la inversión pública en educación entre el año 2011-2015 fue 115% mayor que lo ejecutado entre el años 2006 - 2011¹⁰⁴

Este incremento y eficacia en la ejecución del presupuesto ¿ha mejorado la calidad educativa? «El Perú desde mediados de la década de 1990 evaluó periódicamente a los estudiantes en pruebas estandarizadas a escala nacional e internacional. A partir del 2007 se censó a los estudiantes castellano hablantes de segunda grado de primaria en comprensión lectora y matemática; y, en escuelas de educación intercultural bilingüe, se empezó a evaluar a los de cuarto grado de primaria en comprensión de lectura en lengua materna y en castellano como segunda lengua. A estas pruebas se les ha denominado Evaluación Censal de

¹⁰² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/GUIA_ORIENTACION_LEY_PRESUPUESTO_2017.pdf>. Consultado: 28/09/2017

¹⁰³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/dic/9Inversion_10a%C3%B1os_vs_53%20meses-01enero2016.pdf>. Consultado: 28/09/2017.

¹⁰⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/dic/Funciones_por_Periodo_de_Gobierno_al_31Dic2015>. Consultado: 28/09/2017

Estudiantes (ECE) [...]también hemos participado de pruebas internacionales, en tres rondas de evaluación de rendimiento escolar de estudiantes de primaria en lectura, matemática y ciencias, organizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO. Asimismo, se participó en tres rondas de evaluación del rendimiento de estudiantes de quince años (en secundaria) en las pruebas PISA (lectura, matemática y ciencias) de la OCDE¹⁰⁵».

El rendimiento de los estudiantes en las pruebas ECE desde 2010 – 2016, que coincide con el incremento y mayor ejecución del presupuesto en educación, muestra una mejora; pues en el año 2010 los estudiantes de segundo de primaria a nivel nacional en comprensión matemática, sólo habían conseguido un nivel satisfactorio (el estudiante logró los aprendizajes esperados para el ciclo y está listo para seguir aprendiendo) el 13,8% del total; en proceso (el estudiante no logró los aprendizajes para el ciclo, se encuentra en cambio de lograrlo, pero todavía tiene dificultades) 32,9%; en inicio (el estudiante no logró los aprendizajes esperados para el ciclo, se encuentra en una fase inicial del desarrollo de sus aprendizajes) 53,3%; en cambio en el año 2016¹⁰⁶, en el nivel satisfactorio tenemos a un 34,1%, en proceso a un 37,3% y en inicio 28,6%; es decir hay un 20,3% más de estudiantes que alcanzan los aprendizajes esperados en el año 2016 en comparación con el año 2010, los que se encuentran en el nivel proceso se redujo en un 4,4%; de la misma manera aquellos estudiantes que están en un nivel de inicio son ahora 24,7% menos que hace 6 años; en comprensión lectora las estadísticas de crecimiento también son alentadoras, en el año 2010 tuvimos un 28,7% en nivel satisfactorio, 47,6% en nivel proceso y un 23,7% en nivel inicio; en el año 2016¹⁰⁷ tuvimos un 46,4% en nivel satisfactorio es decir un 17,7% más de estudiantes llegan a un nivel adecuado, un 47,3% en proceso y un 6,3% se encuentra en nivel inicio¹⁰⁸.

¹⁰⁵ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, *Sobre los usos de las evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú*, Boletín del Consejo Nacional de Educación – N 38- julio 2015

¹⁰⁶Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponible en: <<http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Resultados-Nacionales-2016.pdf>> Consultado: 28/09/2017.

¹⁰⁷ Cfr. Ibídem.

¹⁰⁸ Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponible en: <<http://umc.minedu.gob.pe/?p=1357>> Consultado: 28/09/2017.

Esto es bueno pero surgen otras preguntas ¿Este incremento se debe a que más colegios privados están haciendo mejor su trabajo o a que los colegios nacionales han mejorado? Según las estadísticas que nos presenta el Ministerio de Educación la diferencia de rendimiento académico entre los estudiantes de instituciones públicas y privadas ha disminuido, en cuanto a la comprensión matemática en el año 2010 las instituciones estatales tuvieron un 57,6% de estudiantes en el nivel inicial, un 30,7% en nivel proceso y sólo un 11,7% en nivel satisfactorio en cambio en el 2014 tuvieron un 39,00% en nivel inicial, 35,2 en nivel proceso y un 25,7% en nivel satisfactorio; las instituciones privadas en el 2010 tuvieron un 39,1% en el nivel inicial, 40,00% en el nivel proceso y un 20,9% en el nivel satisfactorio; para el 2014 tuvieron un 38% en el nivel inicial, un 35,6% en nivel proceso y un 26,4% en el nivel satisfactorio. Los colegios estatales y no estatales tuvieron, ambos, una mejora pero el incremento de estudiantes en nivel satisfactorio de los colegios estatales creció en un 14% a diferencia del 5,5% de los colegios privados¹⁰⁹. Esto nos muestra que los colegios estatales han mejorado el nivel académico de sus alumnos.

Por esto, aunque la prueba ECE sólo evalúa dos aspectos de la malla curricular, comprensión matemática y lectora, abarca sólo un grado de la educación primaria y posee un formato limitado de evaluación; no podemos negar que se ha mejorado. Lamentablemente esa mejora es aún insuficiente, ya que observamos que la brecha entre los estratos rurales y urbanos no disminuye, al contrario se afianza¹¹⁰ y que, aún, nuestros resultados no alcanzan más del 50% de alumnos en nivel satisfactorio tanto en comprensión lectora y matemática.

¹⁰⁹ Cfr. Ibídem.

¹¹⁰ Por ejemplo, aunque la cobertura en el nivel inicial ha crecido más en las zonas rurales que en las urbanas en «... secundaria, el Perú tiene aún una situación desafiante, especialmente en áreas rurales, donde la cobertura cae al 74,5%. De la población joven adulta entre 20 y 24 años, un 17,6% no ha culminado la educación secundaria (37,3% en áreas rurales, con 42,1% entre las mujeres rurales). Esta situación se explica por la ausencia de una estrategia de ampliación de cobertura en educación secundaria y en la educación de jóvenes y adultos o educación básica alternativa que debiera atender a los jóvenes en 'extraedad'» por otro lado el porcentaje de estudiantes que llegan al nivel 2 en comunicación por medio de la prueba ECE en el área rural es de 16,7% y en el área urbana es de 49,7% al 2014, lo cual significa que la brecha entre el año 2007 y 2014 se ha incrementado del 15.3% al 33%; algo parecido ocurre en matemática la brecha se ha incrementado del 2% en el

Las pruebas internacionales en las que participamos tampoco arrojan los mejores resultados, por ejemplo la prueba TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), contó con la participación de 15 países latinoamericanos y fue administrada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC/UNESCO esta evaluó los conocimientos que los estudiantes latinoamericanos desarrollan en tercer y sexto grado de primaria en lectura, matemática y ciencia; aunque los estudiantes peruanos estuvieron entre los que más mejoraron en todos los grados y áreas evaluadas y fuimos uno de los pocos países que no aumentaron el porcentaje de estudiantes en el nivel más alto; una gran mayoría de los estudiantes peruanos no alcanzaron los niveles mínimos de aprendizaje y pocos alcanzaron los niveles más altos. Lo cual evidencia que aún nos falta un gran camino por recorrer¹¹¹.

La prueba PISA tomada en el 2012, administrada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) que reúne a 34 economías avanzadas y 31 emergentes, de los cuales participaron ocho países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay evalúa las capacidades de los estudiantes en lectura, matemática y ciencia y se enfoca en los estudiantes de 15 años; nos situó en la cola de los países participantes, pues los estudiantes peruanos tuvieron el desempeño más bajo, no lograron los aprendizajes mínimos, no se aumentó el porcentaje de jóvenes en los niveles más altos en ninguna de las áreas evaluadas y se desempeñó peor de lo que su ingreso por persona en inversión por estudiante hubiesen predicho¹¹².

año 2007 a 15,8% en el 2014. Esto evidencia un avance en la zona urbana y rural pero con una diferencia mayor en ambos sectores. Cfr., M. VEGAS Y S. PAREDES, *Educación de Calidad con Equidad para el Desarrollo Nacional*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2016, p. 12

¹¹¹ Cfr. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponible <<http://umc.minedu.gob.pe/wpcontent/uploads/2015/06/Resumen-TERCE-PISA2012.pdf>> Consultado: 29/09/2017.

¹¹² Aunque debemos considerar que «A pesar que el Perú aún se encuentra en los últimos lugares entre los países participantes en las evaluaciones PISA, es uno de los países que ha mostrado mejoras entre los países participantes en el periodo 2000 y 2012.... En matemática mejoró 76 puntos (de 292 a 368), en comprensión lectora mejoró 57 puntos (de 327 a 384) y ciencia mejoró 40 puntos (de 333 a 373). Sin embargo, cuando se da una mirada a la distribución de los estudiantes por niveles de aprendizaje, las cifras son preocupantes. Según el

Por lo tanto, sin pretender reducir todos los elementos que debe tener en cuenta el Estado al momento de pensar en la formación integral de los estudiantes; podemos resaltar que el crecimiento del porcentaje de presupuesto anual para la educación, la mediana eficacia de su ejecución; pues aún se requiere una mejor articulación entre el gobierno central, regional y local, tuvieron y tienen efectos positivos pues se ha mejorado en los índices de comprensión lectora y matemática evidenciados por la prueba ECE en los alumnos de segundo año de primaria y TERCE en los alumnos de tercer y quinto grado de primaria en los últimos cinco años. Sin embargo nuestro nivel académico en comparación con otros países en Latinoamérica y el mundo es lamentable ya que aún no reducimos la brecha entre la educación rural y urbana¹¹³; al contrario, se ha incrementado, es decir quien es pobre y no ha migrado a las principales ciudades costeñas sigue, desde hace 50 años, sin la posibilidad de una educación digna; por otro lado, la reducción de la brecha entre los colegios estatales y no estatales en lo que se refiere a la formación académica se ha reducido pero ¿qué tipo de colegios privados vienen realizando un buen trabajo? O es que ¿la proliferación de colegios privados – casa, resultan un engaño para la población? ¿Esto a qué se debe? Ya que es dinero

informe PISA 2012, en el Perú, cerca del 50% de los estudiantes peruanos se concentra en los niveles 1, 2 y 3 en las tres habilidades evaluadas. El 47% de los estudiantes se ubica “bajo el nivel 1” (el más bajo) en matemáticas, 31.5% en ciencias y 30.4% en lectura. Ubicarse “bajo el nivel 1” en matemática, según el informe significa que los estudiantes no tuvieron éxito en matemática y que probablemente tendrán serias dificultades para beneficiarse de una mayor educación y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.» R. PEREZ MAMANI, Informe Final, Nivel socioeconómico, tipo de escuela y resultados educativos en el Perú: El caso de PISA 2012, CIES, setiembre, 2015, p. 3.

¹¹³ Por ejemplo en base a los criterios de la evaluación PISA, René Pérez afirma lo siguiente «*En lo referente a la influencia del nivel socioeconómico en el logro educativo, la literatura muestra que tanto el nivel socioeconómico del hogar y como el de la escuela influyen positivamente en el logro educativo. La influencia del nivel socioeconómico del hogar en el logro educativo es atribuido a la disponibilidad de recursos que permite que el estudio y la formación sean más beneficiosa, así como a la educación de los padres quienes tienen una mejor visión de la importancia de la educación en el bienestar futuro de los hijos y que les incentiva a invertir más tiempo en la educación de los hijos. A nivel de la escuela, la relación positiva entre el rendimiento promedio del alumnado de la escuela y el nivel socioeconómico medio de la escuela, lo cual nos indica que cuanto mayor es el nivel socioeconómico de la escuela mayor es el rendimiento promedio de la escuela, lo cual a su vez es un indicador de la segregación de las escuelas según el nivel socioeconómico, es decir, los ricos estudian entre ricos, los de clase media entre los de la clase media y, los pobres entre pobres. Asimismo, cuando los estudiantes que asisten a una escuela tienen características socioeconómicas muy similares se menciona como un sistema educativo con bajo nivel de inclusión académico (Carrasco, 2007; FONIDE, 2012; Informe PISA, 2012; García, 2012 y Benavides et al, 2014).*» *Ibidem.*

que se pierde en educación barata y sin frutos; sin un ente promotor que realmente se preocupe y tenga los recursos necesarios para su trabajo.

3. . Los tipos de gestión del derecho a la educación en el Perú

Para responder a la última pregunta, debemos revisar la manera en la que el Estado organiza y gestiona la educación. Las últimas tres leyes que han regido este ministerio son la Ley N° 19326 promulgada en el gobierno de Velasco Alvarado el 21 de marzo de 1972, la Ley N° 23384 promulgada en el gobierno de Belaunde Terry el 20 de mayo de 1982 y la Ley N° 28044, actual norma, promulgada en el gobierno de Alejandro Toledo promulgada el 28 de julio del 2003.

La Ley 19326 centraliza la gestión educativa en lo que el Estado es capaz de realizar y aunque no excluye la educación privada esta tiene muchas prerrogativas que cumplir para su funcionamiento, por ejemplo: se les pide que se organicen de tal manera que no sean centros de discriminación y lucro¹¹⁴, se restringe el cobro de pensiones y matrículas, las que estarán sujetas a la autorización de los organismos educativos y deberán regirse por una estricta fiscalización.¹¹⁵ Naturalmente todos estos condicionamientos se implementaron con la intención de promover la gestión estatal como única alternativa; aunque, debemos mencionar que esta norma posee un aporte relevante, ya que contempla la idea de los centros educativos particulares subvencionados por el Estado los cuales se podrán formar en casos especiales y explica que esto se realizará a través de la suscripción de un convenio, los denomina estatales regidos por asociaciones sin fines de lucro; también habla de la firma de convenios que financien los presupuestos de operación o inversión de centros educativos particulares también regidos por asociaciones no lucrativas¹¹⁶.

¹¹⁴ Cfr. Art 320 de la Ley 19326.

¹¹⁵ Cfr. Art 321 de la Ley 19326.

¹¹⁶ Cfr. Art 325 de la Ley 19326.

Lo descrito evidencia la necesidad que tuvo dicho gobierno, incluso uno que centralizaba todo el quehacer político al poder estatal, de suscribir convenios con asociaciones sin fines de lucro para la gestión, inversión e implementación de centros educativos nacionales.

La Ley 23384 en la sección Quinta del capítulo XVIII, explica que existen dos tipos de gestión, la primera, estatal que son los centros creados y sostenidos por el Estado, las municipalidades o gobiernos regionales y los centros de gestión no estatal, creados y sostenidos por personas de derecho privado, naturales o jurídicas. Los centros no estatales tienen un patrimonio individualizado que no se confunde con el de los promotores, su línea axiológica, su dirección, organización y control directo corresponde a la persona natural o jurídica que los haya creado, o a quien estos derechos le hubieran sido legítimamente transferidos; para la determinación de las pensiones se requirió el consenso entre los profesores, promotores y representantes de padres de familia determinando las pensiones y demás derechos en moneda nacional donde el Ministerio de Educación sería el último en decidir si existiera algún conflicto; por último, el Ministerio se comprometía con los dos tipos de colegio a que cuenten con instalaciones y equipamientos adecuados¹¹⁷.

Esta norma no contempla la firma de convenios con Asociaciones sin fines de lucro, asegura la gratuidad de la educación y continúa con una política en la que el Estado centraliza la gestión aunque con menos restricciones que la ley anterior.

Antes de la liberalización de la educación en el gobierno de Alberto Fujimori existe un Decreto Ministerial N° 483-89-ED que refleja la realidad de muchos colegios que necesitaban ser regulados. Fruto del Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú (D.S. N 23211) se formaron los Centros Educativos por la acción conjunta de la Iglesia Católica y el Estado Peruano; los cuales son centros promovidos, organizados y conducidos por la Iglesia Católica en el Magisterio de la Iglesia, que persiguiendo una educación integral afianzada en los

¹¹⁷ Cfr. Art. 103, 106, 112 y 114 de la Ley 23384.

valores reconocidos para tal desarrollo por la Iglesia Católica, el afianzamiento de las bases de una sólida democracia, cultivo de los sentimientos patrios, integración cultural y demás; se van a desarrollar en tres modelos: Centros Educativos de Financiación Mixta, Centros Educativos de Régimen Gratuito, Centros Educativos Nacionales en Convenio con la principal intención de apoyar a los alumnos que provengan de familias de escasos recursos económicos y que vivan en el ámbito geográfico de su jurisdicción.

Este Decreto ofrece la opción de un cobro de pensiones módicas con conocimiento de la ONDEC (Oficina Nacional de Educación Católica); la gratuidad, que impide el cobro de pensiones o el convenio que implicaba la participación de los Padres de Familia y/o participantes¹¹⁸.

Este Decreto abre tres posibilidades que no estuvieron contempladas en la Ley 23384, siendo la más interesante la de financiación mixta; ya que, buscando el apoyo de los padres de familias para alejarse de un paternalismo irresponsable con los más pobres; se promueve su aporte a través de sumas que les permitan experimentarse responsables de la educación de sus hijos pues así como debo invertir en otras necesidades (construcción de mi casa, la compra de un vehículo o la diversión familiar) es importante que invierta en educación. Resaltamos también la preocupación por los más pobres es decir se intentaba llegar a las zonas más vulnerables del país; por último el Estado consciente que existen otros protagonistas en el escenario busca aliados; en este caso, a la Iglesia Católica, para cambiar la realidad educativa del país. Lamentablemente este intento de descentralización se ha destruido y los pocos colegios que aún sobreviven les resulta difícil que las autoridades educativas comprendan esta tipología como una alternativa válida y que necesita apoyo.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori no se modificó la Ley General de Educación pero se abrió mediante la ley de Promoción de la Inversión en la Educación a través del Decreto Legislativo N 882, la opción de lucro; es decir se incluyó la concepción empresarial y

¹¹⁸ Resolución Ministerial N 483-89-ED, artículos 1, 2, 9 y 11.

gerencial. Esta idea no parece mala, pero dado que el control estatal ha sido pobrísimo, actualmente la educación privada se ha diversificado a tal punto que entre la educación que brinda un colegio nacional y un tipo de colegio privado, no hay diferencia. De esta forma se acentuaron las dos formas de gestión pública y privada.

Con el presidente Toledo se aprobó una nueva Ley General de Educación 28044 que en el artículo 71 contempla tres tipos de gestión: a) Públicas de gestión directa por autoridades educativas del Sector Educación o de otros sectores e instituciones del Estado b) Públicas de gestión privada, por convenio, con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos c) De gestión privada y a través del Reglamento de la Ley en el artículo 138 explica la forma b, acentuando el protagonismo estatal ya que es quien crea y sostiene la Escuela, naturalmente esto no es incorrecto, ya que si se maneja una partida presupuestaria nacional con los impuestos de todos los peruanos, lo más lógico es que el Estado beneficie a través del principio de subsidiariedad a los más pobres a través de alianzas con otras instituciones como ONGs o la Iglesia Católica. Pero podemos preguntarnos ¿si el Estado no es capaz de sostener completamente sus propios colegios, podrá sostener los públicos de gestión privada? ¿Por qué no brindar una mayor libertad a este tipo de colegios ya que tiene una alianza con entes que se preocupan por la educación? ¿El controlismo estatal que figura como protagonista tiene sentido cuando no posee capacidad de gestión?

Por último, tanto en el gobierno de Alan García Pérez, Ollanta Humala y, actualmente, Pedro Pablo Kuczynski a través de sus respectivos ministros han acentuado programas o reformas educativas de manera paralela a la Ley General de Educación. Por ejemplo: el gobierno de Alan García Pérez se centró en la meritocracia como medio de reforma de la labor docente promulgando, entre otras normas, la ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial: Ley 29062; Ollanta Humala modifica esta norma por medio de la Ley 29944: Ley de Reforma Magisterial; aún, vigente. Por último, el ex ministro de educación Jaime Saavedra tanto en el gobierno de Ollanta Humala como en el gobierno de

Pedro Pablo Kuczynski implementó varios programas: como el que norma la Ley 30167 “A la ley marco de asociaciones público – privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada” que promueve la inversión privada en colegios públicos; el desarrollo de los COAR (Colegios de Alto Rendimiento), colegio JEC (Jornada Escolar Completa) y la enseñanza del curso de inglés en los colegios públicos. La actual ministra Marilú Martens ha continuado con el trabajo de su antecesor, hasta la fecha no ha presentado mayor novedad.

3.1 La Gestión Pública y Privada: ¿Cuál es su relación con el rendimiento académico del alumno?

Fruto de la migración interna en los últimos treinta años ha surgido una nueva clase social en las ciudades más importantes del Perú, en su mayoría costeñas: Lima, Piura, Arequipa y Trujillo, por ejemplo; esta nueva clase social, ha incrementado sus ingresos económicos en los últimos 10 años; lo que hace, que tengan la posibilidad de acceder a una mejor educación.

La escolaridad, para esta clase social, es el medio privilegiado para alcanzar sus realizaciones futuras y tiene la idea que la escuela estatal no cumple con las expectativas de progreso económico que poseen¹¹⁹ muestra de esto es la evolución de la matrícula privada en Lima

¹¹⁹ Para Ricardo Cuenca: «Este imaginario se refleja en la opinión pública. Las Encuestas Nacionales de Educación (Enaed 2005 y 2007) realizadas por el Foro Educativo reportan que el 76% y el 79% de la población, respectivamente, consideran que la educación privada es mejor que la educación pública. Entre las razones más importantes que sustentan el mayor valor que la población le da a la educación privada, están la calidad de los docentes (debido a los mejores sueldos que perciben), la posibilidad de exigibilidad de parte de los padres, la mejor infraestructura, equipamiento y tecnología con las que cuentan las escuelas privadas, el control y vigilancia de los padres, la ineficacia del Estado en relación a la institución privada y los altos niveles de corrupción administrativa (...) se presenta en forma resumida un conjunto de razones asociadas a la calidad de la educación privada, organizadas en cuatro ejes de análisis: la perspectiva histórica sobre la calidad de la educación privada, el contexto reciente de impulso del Estado a la oferta privada, los discursos globales en torno al capital humano y la calidad educativa, y las evidencias sobre algunas ventajas económicas de «lo privado» sobre «lo público».», R. CUENTA, *La Escuela pública en Lima Metropolitana ¿Una institución en extinción?*, ...cit. p.77.

metropolitana, no olvidemos que estamos hablando de casi un 30% del Perú, en 1998 « la matrícula privada era de 515,000 estudiantes y, para el año 2012, esta cifra se incrementó a 929,000, duplicando prácticamente su volumen. Este casi 1.000.000 de estudiantes matriculados en la escuela privada representa el 46% de la matrícula total de Lima (...) esta evolución supone que, en Lima Metropolitana, cinco de cada diez estudiantes están matriculados en una escuela privada, y que cuatro de cada diez alumnos que viven en los distritos más pobres asisten a una escuela de gestión no estatal¹²⁰». Esta preferencia se afianza; ya que, en el imaginario, las escuelas públicas carecen de una adecuada infraestructura, equipamiento, limpieza, posee una ratio de alumnos por clase que no permiten que su hijo aprenda, tienen profesores con métodos de enseñanza inadecuados lo que impide que sus hijos desarrollen las habilidades personales y sociales necesarias; por último, incluso, aunque socialmente no estén muy diferenciados, buscan distinguirse de aquellos que acuden a un colegio público¹²¹. Para Pilar Sanz estos son indicios del inicio de una transición de la escuela pública a la privada, por lo menos en Lima, aunque me atrevo a decir que es una realidad presente en las ciudades costeñas antes mencionadas. Es decir, tenemos una clase social emergente que está en la posibilidad de pagar por la educación de sus hijos y que está en búsqueda una alternativa distinta a la estatal.

¿Y los más pobres? Continúan con la alternativa que les ofrece el Estado a través de las escuelas públicas; y esta, con las deficiencias antes mencionadas se convierten en su única esperanza. Por último, la clase media ascendente o alta acude mayoritariamente a la educación privada.

¿Pero el rendimiento académico del alumno de una escuela pública es peor que el de una escuela privada? Según lo explicado en el punto anterior, sí, la escuela privada tiene mejores resultados que la escuela estatal; aunque, en los últimos cinco años según la prueba ECE se

¹²⁰ *Ibíd*em, p.84.

¹²¹ Cfr. P. SANZ, *El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana ¿Buscando mejor calidad?*, Revista Peruana de Investigación Educativa, 2015, N 7, pp.95-125.

ha logrado una mejora en comprensión lectora y matemática en el sector público; estos esfuerzos, lamentablemente, aún son insuficientes y se agudizan en la medida en que nos comparamos con estándares latinoamericanos y mundiales. Pero, hay un detalle que es importante mencionar, por ejemplo en Lima «la calidad de la educación privada no es uniforme¹²²» pues los mejores resultados los obtienen las escuelas privadas de estratos económicos más altos, en los distritos más pobres la diferencia entre lo privado y lo público no es alta, por lo tanto «la calidad de la educación privada – al menos, en Lima Metropolitana-, está asociada directamente con las condiciones económicas antes que a las variables propiamente educativas¹²³» por esto, no toda la educación privada es de buena calidad; obteniendo y diferenciándose de la escuela pública en cuanto a resultados académicos, sólo, si eres capaz de pagar más¹²⁴.

Lo descrito nos brinda algunos parámetros para continuar nuestra reflexión. En primer lugar tenemos una sociedad inmigrante que ha formado una clase social distinta en las principales ciudades del Perú; que busca, ya que su status económico se lo permite, una

¹²² Para Ricardo Cuenca «.. la oferta privada es heterogénea. Distribuidas de manera desigual entre sus 43 distritos, en Lima, existen escuelas privada de élites, tanto confesionales y laicas, como internacionales. Las hay, también, aquellas que funcionan en alianzas público – privadas, las que se organizan de manera cooperativa y otras que pertenecen a corporaciones interesadas en la educación. Estas escuelas privadas bien pueden funcionar en terrenos de 32 hectáreas como en áreas de 160 m2 y hay familias que pagan 3.000 soles mensuales por la educación de sus hijos, frente a otras que pagan una mensualidad de 190 soles.», R. CUENTA, *La Escuela pública en Lima Metropolitana ¿Una institución en extinción?*, ...cit.p.94.

¹²³ *Ibíd*em, p.89.

¹²⁴ Esta afirmación tiene sentido ya que según René Pérez haciendo una evaluación sobre la influencia del tipo de gestión privada o pública con relación a la prueba PISA, menciona « *En el Perú, la literatura en lo concerniente a la influencia del tipo de gestión de la escuela sobre el rendimiento académico varía dependiendo de la base de datos empleada y del periodo de análisis, en algunos estudios se muestra que el rendimiento académico es mejor en escuelas de gestión privada (Valdivia, 2003; UMC, 2006; y Beltrán y Seinfeld, 2011); mientras que otros no encuentran la influencia del tipo de gestión en el rendimiento académico (UMC, 2004; Miranda, 2008; Cuenca, 2013). Una posible diferencia entre el rendimiento de los estudiantes de una escuela privada versus una escuela pública, podría deberse a un proceso de autoselección natural de los estudiantes y la calidad de ambos tipos de escuelas (Beltrán y Seinfeld, 2011). Para Cuenca (2013), en el Perú la calidad educativa en las escuelas de gestión privada no es superior con respecto a la calidad de las escuelas públicas, para el autor lo que existe en la población peruana es el imaginario social de que la calidad de la educación ofrecida por iniciativas privadas es mejor sí o sí con respecto a la calidad de la educación pública, lo cual ha venido influyendo en la decisión de las familias para educar a los hijos en una escuela privada.* » R. PEREZ MAMANI, Informe Final, *Nivel socioeconómico, tipo de escuela y resultados educativos en el Perú: El caso de PISA 2012*, CIES, setiembre, 2015p. 8.

mejor educación; en segundo lugar, el Estado Peruano en los últimos cinco gobiernos no ha respondido adecuadamente a este proceso migratorio que ha formado un nuevo Perú; siendo fiel reflejo de esto, las diversas, heterogéneas y cambiantes políticas educativas, de las cuales aún no se obtienen los resultados académicos mínimos que nos muestren con un perfil distinto a nivel latinoamericano y mundial; en tercer lugar; la apuesta política por dividir la gestión educativa en pública y privada no ha ayudado a mejorar la educación, este egocentrismo informal por parte del Estado, de centralizar y priorizar la educación estatal o de liberar la educación a una ideología mercantiles ha fracasado y afecta sobre todo a las familias más pobres del país; en cuarto lugar se ha formado una franja de colegios privados con fines lucrativos a los que poco le importa la educación de sus estudiantes pero que resultan una alternativa a la educación que brinda el Estado y que se dirige a esta clase migrante emergente que cree que por el sólo hecho de ser privado es mejor¹²⁵.

Esto nos lleva necesariamente a preguntarnos ¿hacia dónde debemos dirigir nuestra política educativa? Y nuevamente preguntémosnos ¿por qué no generar más convenios con las ONGs, la Iglesia Católica o cualquier entidad que sea capaz de apostar por la educación? ¿Por qué no diversificar la gestión educativa?

4. Una alternativa distinta

Después de lo explicado es bueno que analicemos la manera en que el Estado responde a esta realidad. La Ley General de Educación, Ley N° 28044, plantea cuando describe la gestión de los centros o instituciones educativas dos tipos: públicos y los privados. Y cuando hace referencia a la manera en que se gestionan los colegios públicos diferencia los públicos de gestión pública y los públicos de gestión privada.

Al parecer esta manera de plantear el manejo de las instituciones educativas es ineficiente por los resultados que tienen tanto los colegios públicos como los colegios privados dirigidos

¹²⁵ Ibídem, p.49

al sector migrante emergente; históricamente esta manera de plantear la gestión de los colegios no corresponde con la creación, formación, existencia y aporte de colegios constituidos por iniciativas privadas (Iglesia Católica o Asociaciones sin fines de lucro). Por lo tanto, es necesaria una nueva mirada a la realidad que suscite un cambio en la gestión de la educación.

Con el fin de realizar una propuesta analizaremos un tipo de gestión, la pública de gestión privada, para ver si corresponde con la realidad y protege adecuadamente el derecho a la educación de la población.

4.1 Los colegios públicos de gestión privada ¿son reales?

La actual Ley General de Educación dentro de los llamados colegios públicos establece en el artículo 130 inciso B que « *públicos de gestión privada, a cargo de entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos en convenio con el Estado, son las instituciones educativas públicas creadas y sostenidas por el Estado, que son gestionadas o administradas por la Iglesia Católica y entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación o el Gobierno Regional. Los inmuebles y equipos son de propiedad del Estado o de la entidad gestora y las remuneraciones del personal son asumidas por el Estado*». Analizaremos las características que propone el Reglamento de Ley para un colegio público de gestión privada, planteándonos algunas preguntas que nos pueden ayudar a corroborar si esta iniciativa se relaciona adecuadamente con lo que cotidianamente vemos. Estas preguntas las responderemos en el capítulo III del presente trabajo.

4.1.1 Son instituciones públicas creadas y sostenidas por el Estado

En cuanto a la **creación** cuando se menciona que los colegios son creados por el Estado, interpretamos que la iniciativa es estatal; es decir, el Ministerio de Educación, el Gobierno Regional o Municipalidad en su afán por atender a las personas que necesitan

acceso a la educación buscan a través de las Unidades de Gestión Regional o Local los lugares donde más se necesita un centro educativo.

Pero, en la realidad la iniciativa no siempre es pública; pues, son los padres de familia o comunidad (representada, por ejemplo, en las directivas o asociaciones que conforman los asentamiento humanos, pueblos jóvenes o conjunto de viviendas) quienes se asocian con otras organizaciones y plantean la creación de un colegio. En ese sentido ¿Qué ocurre si la propiedad del terreno es de la comunidad? naturalmente, es la municipalidad provincial la que delimita o pone un fin de uso al terreno, por ejemplo: educativo. ¿Qué ocurre si a falta de presupuesto municipal o regional no se puede invertir en infraestructura o mobiliario? ¿Y, si, quieren entregarlo a una organización sin fines de lucro? ¿Qué seguridad jurídica tiene la organización sin fines de lucro para invertir? ¿De qué manera esta figura de colegio público ayuda?

En cuanto al **sostenimiento**, es importante añadir un sucinto análisis de la gratuidad, de paso responderemos a otra característica presente en la norma: **«prestan servicios educativos gratuitos en convenio con el Estado»**.

Esta facultad está contemplada en el artículo 17 de la Constitución Política del Perú que menciona: *«La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las Instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación»* en la actual ley General de Educación se enfatiza en el artículo 4 que *«La educación es un servicio público; cuando lo provea el Estado es gratuito en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos»* en el Reglamento de la Ley General de Educación en el artículo 3 se menciona: *« El Ministerio de Educación vela y asegura que*

nadie sea impedido de una educación adecuada por razón de su situación económica; asimismo, promueve la educación inicial y primaria, programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos gratuitos»; a esto podemos añadir, los pactos Internacionales como el art, 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Incheón que menciona «... Provisión de 12 años de educación primaria y secundaria de calidad, equitativa y gratuita, financiada con fondos públicos...» o en el fuero interno el Acuerdo Nacional que en su Política 12 dice: «Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte»

Estas normas, tratados y pactos garantizan la gratuidad de la educación pero ¿Qué significa que la educación es gratuita? ¿Que el padre de familia no debe realizar ningún pago? ¿Qué el Estado le debe brindar al alumno junto con la infraestructura, el pago al docente o personal administrativo y libros; también los útiles escolares, uniforme, movilidad, alimentación? Según informe de la Defensoría del Pueblo oscilamos entre tres opciones: « La concepción minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que solo los costos de la matrícula y los derechos académicos deben ser eximidos de pago. La concepción intermedia afirma que además de los anteriores costos, la gratuidad de la educación implica que también deberían subsidiarse los costos indirectos, como uniformes, libros y transporte. Finalmente una tercera concepción, denominada maximalista, plantea que la gratuidad debe cubrir gastos compensatorios, es decir que el Estado debería subsidiar el costo de oportunidad en que incurre la familia al enviar a un niño a la escuela¹²⁶». El Perú, al estar inmerso en pactos internacionales; según la Defensoría del Pueblo lo que se puede interpretar de lo señalado en la Observación General N 11 deberíamos optar por la concepción intermedia; es decir, la gratuidad implica los costos de la matrícula, los derechos académicos; subsidio de los costos indirectos: uniformes, libros, transporte y, añadido, alimentación¹²⁷.

¹²⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente, Informe Defensorial N° 131*, Lima, 2008', p.66

¹²⁷ Cfr. E. CASTELLAR PATERNINA, *Política de gratuidad: un estudio de caso. Zona Próxima*, N.23, 2015.

Empero, el financiamiento de la educación en el Perú ¿puede cubrir estos gastos? Es obvio, después de haber explicado en capítulos anteriores que estamos muy lejos de alcanzar 6% del PBI para el sector educación¹²⁸; que es imposible para el país, cubrir con todos los gastos que implica la educación de un niño o joven en la etapa escolar pública¹²⁹; las familias son quienes con su aporte económico ayudan en el sostenimiento de la educación; ya que, por más que no deben pagar matrícula y pensión de enseñanza; sí, realizan un pago a través del concepto de APAFA, además de los gastos, como: pagos regulares, libros, textos u otros útiles escolares, uniformes de cualquier tipo, refrigerios, transporte y apoyo educativo¹³⁰.

Por lo tanto, el sostenimiento gratuito, como lo presenta la Defensoría del Pueblo, de la educación es inviable en el Perú. El Estado, debe buscar otras alternativas de financiamiento que le permitan, por lo menos, cumplir con el ofrecimiento de gratuidad al que se han comprometido. Entonces, para un colegio público de gestión privada ¿es viable no requerir ningún aporte; tal como lo estipula la norma? ¿Por qué no convenir el cobro de aportes módicos? ¿Si las asociaciones son sin fines de lucro, no tienen como fin ganar dinero, en la ayuda a los más pobres? ¿Por qué no brindarles una mayor libertad o apoyo en su gestión?

4.1.2 «Son gestionadas o administradas por la Iglesia Católica y entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación»

¹²⁸ Es necesario mencionar que al 04 de setiembre del 2017 el Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala ha propuesto al Congreso de la República el presupuesto para el año fiscal 2018 proponiendo: «el Ejecutivo destinará hasta S/ 27,430 millones al sector Educación liderando el ranking de los sectores que obtendrá los mayores recursos económicos el próximo año, lo que implica un crecimiento de 5% respecto al Presupuesto del 2017» GESTIÓN. Disponible en: <<http://gestion.pe/economia/presupuesto-2018-cuales-son-sectores-que-obtendran-mayores-recursos-2198937>>. Consultado: 04/08/2017

¹²⁹ Cfr. M. BENAVIDES. Análisis & Propuestas. 2008.

¹³⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente, Informe Defensorial N° 131*, Lima, 2008,p.151.

Cuando hablamos de gestión o administración entendemos que el Estado encarga a una asociación sin fines de lucro o a la Iglesia Católica el manejo de una institución educativa. Como la norma no especifica a qué tipo de gestión se refiere; hemos desglosado esta gestión en tres dimensiones que nos permitan comprender la responsabilidad que se asume:

Con relación a la **gestión pedagógica**, naturalmente tanto los colegios públicos o privados deben seguir los lineamientos que brinda el Ministerio de Educación a través de lo planteado en las «Rutas del Aprendizaje» o modelos educativos pero la forma en qué se debe aplicar cada una de estas propuestas estatales deben formar parte de la autonomía en la gestión que se brinda a estas instituciones. ¿Un colegio público de gestión privada puede implementar un método propio de enseñanza? ¿Cuánta libertad posee un colegio público de gestión privada para proponer un trabajo de formación académica propia a través de convenios con universidades, institutos?

Con relación a la **gestión institucional**, si entendemos a la institución como comunidad conformada por profesores, personal administrativo, alumnos y padres de familia. Debemos comprender que el acompañamiento de cada uno; implica una inversión, en gestión del personal, en el acompañamiento a cada uno de los miembros. ¿Cuánta libertad posee una institución pública de gestión privada para formar adecuadamente a sus profesores y personal administrativo? ¿El Estado cuenta con un presupuesto para el apoyo a estas instituciones? Y si los recursos provienen de instituciones extranjeras, si por naturaleza es público ¿lo mejor es que la inversión la realicen a través del Estado?

Con relación a la **gestión administrativa**, naturalmente relacionada con la gestión institucional, podemos colegir que el colegio debe tener autonomía al momento de elegir profesores o personal administrativo y si el Estado se ha comprometido como lo menciona la norma; es decir, a que **las remuneraciones del personal son asumidas por el Estado**, no debería existir ningún problema. Pero, conocemos las limitaciones presupuestarias del

Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, conocemos los bajos salarios que actualmente tienen los profesores, conocemos que el Estado no es capaz de atender bien a todos ¿por qué no brindar una mayor autonomía a estos colegios? ¿Pueden invertir y realizar un trabajo a largo plazo con un equipo fijo de personas? ¿Realmente, el Estado, le puede pagar a todo el personal docente y administrativo?

Otro lado de la inversión es la compra y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles. La norma establece lo siguiente: **los inmuebles y equipos son de propiedad del Estado o de la entidad gestora**, esto queda claro en cuanto se entiende a los dos firmantes del convenio (Estado y Asociación sin fines de lucro o Iglesia) poseen una autonomía que les permite disponer de los bienes pero ¿Qué ocurre cuando la Asociación sin fines de lucro o Iglesia ha hecho la inversión en infraestructura y por naturaleza el colegio es público? Y el Estado no renueva el convenio ¿el colegio se convierte en privado? ¿Se convierte en público? ¿Qué ocurre con esa inversión? ¿La existencia de un colegio debe depender de la voluntad de la firma del acuerdo? O ¿se necesita un mayor soporte en términos legales?

4.1.3 En convenio con el Estado

Un último detalle que menciona la norma y en el que, en nuestra opinión, se cae en una contradicción; es la siguiente: ¿Qué ocurre si la creación y gestión de un colegio la tiene un privado y quiere firmar un convenio con el Estado? ¿Qué pasa si una ONG fundó un colegio y al atender a la gente más pobre necesita ayuda del Estado? Según se entiende el Estado Peruano no puede firmar un convenio con la Iglesia Católica o una Asociación sin fines de lucro que haya creado o sostenga un colegio; ya que, se convertiría en un colegio privado y a un colegio de este tipo no puede ayudar el Estado. ¿Se tiene que convertir en público? ¿Toda la inversión tiene que pasar al Estado?

En síntesis, el artículo 130 inciso b de la actual Ley General de Educación deja muchas interrogantes en su aplicación a la realidad tanto en la naturaleza de los llamados colegios

públicos de gestión privada, la gestión de estos y la naturaleza del llamado convenio que firman estos con el Estado Peruano. Es apremiante responder a la realidad educativa descrita en el presente capítulo. Por todo esto, el siguiente capítulo rescata y plantea un tipo de gestión distinta a la presente en la actual norma; con el fin de responder a lo que nuestro país necesita.

CAPITULO III: Las Instituciones de Acción Conjunta como una efectiva garantía del derecho a la educación

1. Los colegios de acción conjunta

Comencemos con una pequeña reflexión sobre el rol que debe cumplir el Estado en la protección del derecho a la educación y la forma como debe gestionarlo. Ya hemos explicado en el primer capítulo de este trabajo la importancia de este derecho para el Perú; y en el numeral anterior hemos mencionado las deficiencias que existen a nivel estatal y privado en el esfuerzo por obtener resultados académicos adecuados y la gestión del mismo.

Ahora plantearemos algunas soluciones a nivel de políticas públicas. Para esto, iremos de lo general a lo particular, procurando concretizar los principios que plantearemos.

1.1 Los principios de bien común, subsidiariedad y solidaridad en la educación

La actual Ley General de Educación distingue la gestión estatal de la gestión privada; incluso, muestra una aparente oposición entre un derecho público, representado por el Estado y la ley; y el derecho privado, que se basa en el contrato. Entre la norma que se hace obligatoria a través de la coacción, que defiende los intereses colectivos y procura, en un ideal, el bien común; contra, el interés individual que protege el derecho a la propiedad, y fomenta un desarrollo económico que beneficia sólo a algunos¹³¹.

Esta supuesta contradicción permite que el Estado se enfrasque en una gestión que recurre muy poco a terceros, generando una auto referencialidad que lo aleja de un mundo globalizado. Permite, también, que quienes quieren obtener lucro a través de la educación estén protegidos por una normativa que promueve la mínima supervisión¹³²; construyendo

¹³¹ Cfr, B. KRESALJA, *¿Estado o Mercado? El principio de subsidiariedad en la Constitución Peruana*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, pp.13-22.

¹³² Aclaro que hablamos sobretodo de la supervisión que realiza a los colegios privados de educación básica regular. En la educación superior (institutos y universidades) sobretodo en las universidades las medidas y rigurosidad por parte del Estado es mayor.

una realidad en la que quien tiene más, tiene mejor educación; y, quien tiene menos accede a una peor educación.

Paradójicamente, los padres de familia que pueden pagar la oferta se ven relativamente beneficiados; ya que, los colegios privados de pensiones más bajas tienen considerablemente peores resultados académicos que los colegios privados con pensiones altas; entonces, dentro de lo «privado» no todo es bueno, pues existe una educación privada de mala calidad, sobre todo en los sectores populares; ya que, no se cumple, en muchas ocasiones, con los requerimientos formativos mínimos.

En la otra cara de la moneda, tenemos una educación pública que ha mejorado en algunos departamentos del Perú, específicamente en los colegios que reúnen a más alumnos, pero que no ha reducido la brecha entre lo rural y lo urbano; al contrario, la ha incrementado.

Consecuentemente tenemos tres sectores de la población que en conjunto se convierten en una considerable mayoría: un primer sector que es capaz de brindar una educación privada de bajo costo y de bajo rendimiento académico a sus hijos; otra, de bajos recursos que recurre a una educación pública que vive en las zonas urbanas del país y que se beneficia con algunas apuestas estatales y; un último sector, rural, el más pobre del Perú, atendido por el sector público que sigue con grandes deficiencias educativas.

¿Cómo cubrir la demanda educativa de estos amplios sectores de la población? Es importante revestir la política educativa de una nueva estructura, dejando de lado una política liberal que mire la educación sólo desde una perspectiva costo – beneficio; con una excesiva protección al inversor y una escasa y ridícula supervisión estatal; al mismo tiempo, apartarnos de una política pública paternalista, burocrática e ineficaz en la ejecución presupuestal. Ambas situaciones, si extrapolamos el planteamiento actual, nos llevarían a

una apuesta mediocre y a un descuido en el cuidado de las personas con menos recursos en el país.

En el análisis proponemos que la intervención estatal debe regirse bajo los principios de bien común, subsidiariedad y solidaridad, estableciendo en base a estos, una política educativa que beneficie a todo el hombre y a todos los hombres; sobre todo, a los más marginados del país; y que ordene la iniciativa privada dentro de este marco.

Estos principios nacen de la Doctrina Social de la Iglesia y brindan orientaciones de carácter ético para que se generen las bases de una justicia social adecuada. Entendamos «bien común» como «el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección¹³³»; estas condiciones sociales, tienen junto con las personas particulares y las asociaciones intermedias, al Estado como principal responsable; ya que, la búsqueda del bienestar para todo el hombre y todos los hombres es su principal preocupación; de esto, nace el deber de armonizar con justicia los diversos intereses de la sociedad, la preocupación por el respeto de la dignidad de la persona y la protección de sus derechos fundamentales.

Muy vinculado al bien común, tenemos el principio de subsidiariedad que buscando el adecuado desarrollo de la vocación social del hombre, quien forma un tejido social conformado por diversos tipos de asociaciones gracias a su creatividad individual, busca que «todas las sociedades de orden superior deben ponerse en un actitud de ayuda – por tanto de apoyo, promoción, desarrollo- respecto de las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones sociales que les competen...así, se entiende en sentido positivo, como ayuda económica, institucional, legislativa, ofrecida a las entidades sociales más pequeñas, corresponde una serie de implicaciones en sentido negativo, que imponen al Estado abstenerse de cuanto restringiría,

¹³³CONCILIO VATICANO II, *Constitución Pastoral Gaudium et Spes.*, 26.

de hecho, el espacio vital de las células menores y esenciales de la sociedad. Su iniciativa, su libertad y responsabilidad, no deben ser suplantadas¹³⁴»

Por último, el principio de solidaridad nace de la experiencia intrínseca de sociabilidad del ser humano que robustece tanto al principio de bien común y subsidiariedad en favor del hombre; ya que, busca frente a las estructuras sociales de poder y avaricia construir estructuras que inviten a que cada uno de los gobernantes y ciudadanos tengan la determinación firme de empeñarse por buscar el bien común, cultivando un sentido de deuda para con el otro.

Por lo tanto, las políticas educativas manifestadas en la Ley General de Educación, deben brindar un conjunto de condiciones que ayuden a los alumnos, como principales beneficiarios, al logro más fácil y pleno de su propia perfección; ayudando a todas las familias, especialmente a las más pobres; sin restringir las iniciativas particulares; al contrario, promoviéndolas con el objetivo de un desarrollo en bien de todos. Naturalmente, nos toca preguntarnos, ¿cómo hacer concreto este ideal?

1.2 Un financiamiento compartido

Durante los últimos 15 años, el Perú, ha tomado el modelo liberal como la forma de generar desarrollo y ha trasladado este paradigma a sectores como la educación. De esta forma se ha buscado la eficiencia educativa en base a la asignación de recursos económicos estatales o la competencia entre colegios como filtro de calidad para quienes pueden pagar un colegio privado.

La asignación de recursos por parte del Estado, como hemos explicado, es insuficiente, convirtiendo la promesa de gratuidad educativa en un ideal inalcanzable; de la misma manera, la competencia entre colegios solo beneficia a un sector de la sociedad dejando sin una adecuada formación a los sectores marginales del país.

¹³⁴ CONSEJO PONTIFICIO DE JUSTICIA Y PAZ, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Paulinas, Italia, 2009, 148.

Por lo tanto, tenemos que buscar un justo medio, en donde la Ley General de Educación promueva que las asociaciones intermedias (organizaciones voluntarias, asociaciones, fundaciones y otras entidades no estatales) que promueven servicios sociales al sector público; que nacen « como fruto de iniciativas privadas muchas veces particulares, motivadas por decisiones personales de índole altruista y se mueven en el terreno de los servicios sociales en acción paralela al sector oficial¹³⁵» tengan un mayor protagonismo con el objetivo de reducir la brecha de alcance en la calidad de educación; descargar el trabajo del Estado en entidades, contra las que no tiene que competir sino colaborar, con la firme intención de mejorar su gestión; aprovechar los recursos y las relaciones que tienen con el sector privado; cubrir las necesidades educativas en los lugares más pobres del país; pues, su fin no lucrativo, voluntario, expresa su naturaleza altruista; solucionar los problemas jurídicos que tiene el Estado en la proyección de su inversión.

En el apoyo, promoción y desarrollo de estas asociaciones intermedias, el Estado cumple su función subsidiaria, protegiendo la dignidad y respetando los derechos fundamentales del ser humano. El bien común se generará en la medida en que el apoyo económico, institucional y legislativo; no opaque este trabajo, sino promueva la solidaridad.

1.3 Una olvidada Resolución Ministerial

Utilizando estos tres principios tomaremos una propuesta, casi olvidada. La Resolución Ministerial 483-89-ED, que rige a los Centros Educativos promovidos y conducidos por la acción conjunta de la Iglesia Católica y el Estado Peruano; esta resolución, contempla en este marco, tres tipos de centros educativos: a) Financiación Mixta, b) Régimen Gratuito y c) Nacionales en Convenio. La intención no es replicar estas formas de gestión; sino enriquecer un modelo existente; de tal forma que podamos ampliar la cobertura de trabajo a nivel nacional.

¹³⁵ S. MOSQUERA MONELOS, *El papel de las ONG en la atención a la dependencia*, Fondo de Universidade da Coruña, 2008 p. 83.

¿Cómo está contemplada en la actual Ley General de Educación esta posibilidad? Se explicó las deficiencias que tienen a nivel práctico los colegios públicos de gestión privada. Pero ahora abordaremos cada punto y procuraremos brindar una alternativa comparándola con lo que actualmente plantea la norma.

1.3.1 Son instituciones públicas creadas y sostenidas por el Estado mediante un convenio.

1.3.1.1. Creadas por el Estado

Reunimos la primera parte del punto 4.1.1 donde hablamos sobre la creación de un colegio y el punto 4.1.3 en la que explicamos la naturaleza del convenio. Por el vínculo que existe entre estos puntos buscaremos resolver las preguntas planteadas brindando una propuesta. ¿un colegio por convenio puede ser estatal?; es decir, ¿si el Estado firma un convenio con una entidad sin fines de lucro; por el sólo hecho de firmar el convenio, el colegio se convierte en propiedad del Estado? ¿Qué ocurre si la propiedad del terreno es de la comunidad? ¿Qué ocurre si a falta de presupuesto municipal o regional no se puede invertir y la comunidad quiere darle el terreno a la asociación sin fines de lucro? ¿Qué seguridad jurídica tiene la asociación sin fines de lucro para invertir? O ¿Qué ocurre si la creación y gestión de un colegio la tiene un privado y quiere firmar un convenio con el Estado? ¿Qué tanto ayuda la tipología: pública de gestión privada a resolver estos problemas?

Si entendemos al Perú como un Estado de Derecho; es decir, «como aquel orden jurídico que se caracteriza por la sujeción del Estado y de su administración a la ley y al respeto de los derechos subjetivos de los individuos, que siempre son prevalentes al poder público»¹³⁶ y creemos que el «dominio público es un conjunto de bienes que se hallan sometidos a un régimen jurídico especial de Derecho Público en virtud de

¹³⁶ R. DAPKEVICIUS, *Manual de Derecho Público Derecho Administrativo*, Editorial Bdef, Buenos Aires, 2007 p.2.

los fines públicos a los que están afectados. Es, así, que el dominio público es conjuntos de bienes, propiedad del Estado, persona pública mayor o menor, afectados al uso público ya sea directo o indirecto, de los habitantes del mismo y sometidos a un régimen de Derecho Público, diverso, por tanto, al régimen de derecho privado¹³⁷»;nos ubicamos en un Estado que separa lo privado y lo público, lo cual, naturalmente brinda un orden; y, expresa con claridad que la naturaleza pública del Estado, solo tiene sentido en el servicio a las personas. Aunque la manera en que el Estado se relaciona con el sector privado; o mejor dicho, en que lo público y lo privado se relacionan se está reconfigurando para algunos autores¹³⁸. Nosotros continuaremos con esta separación para después hacer una propuesta.

Así, con el fin de cumplir su misión el Estado debe ser lo suficientemente flexible para ponerse al servicio de los ciudadanos. Consecuentemente, el derecho administrativo, debe regirse en base a principios que modelen las normas y ayuden en su interpretación en beneficio de los demás. José Luis Martínez López-Muñiz habla sobre el principio de subsidiariedad, principio de legalidad, el servicio a las libertades y derechos fundamentales justamente articulados entre sí en el interés general, la sujeción al principio de igualdad, debido procedimiento legal y principio de participación y los regímenes específicos de los bienes y del personal¹³⁹.

De estos principios resaltamos, para lo que nos preocupa, que el derecho administrativo reflejado en sus normas e instituciones debe «orientarse siempre y

¹³⁷ *Ibíd.* p.110

¹³⁸ Creo importante mencionar que la distinción entre derecho público y privado de la que partimos para realizar la crítica al tratamiento de los colegios públicos de gestión privada también está sujeta a un cuestionamiento que apoya nuestra perspectiva. Para esto Cfr., J. FAJARDO FERNÁNDEZ, *Derecho Público y Derecho Privado. Los cinco sentidos de una distinción*, Revista Persona y Derecho, 2015, Issue 72. p. 75-90 o Cfr. INTRODUCCIÓN, *El binomio Derecho público-Derecho privado como indicador de las transformaciones del derecho*, Revista Persona y Derecho, 2015, Issue 72, p. 5- 10.

¹³⁹Cfr., J.L.MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *El Derecho Administrativo Moderno. El Derecho Administrativo en la Construcción de una sociedad Moderna*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Universidad de Piura, 2002 pp. 149-157.

sobre todo a dar el máximo protagonismo a la persona humana en su insustituible libertad y responsabilidad; debe trazar por ello principios y reglas que obliguen a la Administración a tender permanentemente a hacerse lo menos necesaria que sea posible, con realismo, pero con confianza también en las posibilidades de la libertad y sin querer evitar a todo precio todos los riesgos que también ésta implica.¹⁴⁰» por ejemplo: «debe reservarse excepcionalmente a la titularidad pública determinadas actividades o bienes cuando no puedan garantizarse servicios o necesidades esenciales por las empresas o establecimientos privados en régimen, más o menos regulado, de competencia o concurrencia[...]no debe asumir la gestión y realización de ciertas prestaciones de bienes o servicios económicos o de cualquier otra especie sino cuando no basten las iniciativas privadas, ni aún con las ayudas o la financiación pública directa o indirecta, total o parcial de su actuación, y se trate de actividades que revistan de interés público¹⁴¹», sobre estas ideas, la política de gestión educativa debe procurar hacerse lo menos necesaria posible; ayudando a que las instituciones privadas (incluiremos a las instituciones con fines de lucro y sin fines de lucro) inviertan en educación, se encarguen de la necesaria gestión de las mismas, siendo necesaria su intervención cuando no basten las iniciativas privadas, ni aún con su ayuda, total o parcial.

De esta manera la idea de un Estado Garante que garantice que sus fines, cometidos, objetivos se realicen adecuadamente; pues, al no disponer de los medios, promueve que la sociedad que sí dispone de estos los ejecute¹⁴² resulta conveniente en el contexto que criticamos.

¹⁴⁰ *Ibíd.* p. 150

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Cfr.J. PARDO, *Redefinición del modelo de Estado y del derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre estado y sociedad*, 2014, p.92

La Ley General de Educación al clasificar como pública una escuela que puede por naturaleza ser privada - ya que fue creada o sostenida por una asociación sin fines de lucro, una fundación o una comunidad -; expande su alcance en vez de promover la libertad y responsabilidad de la persona o de un conjunto de personas; no agota la posibilidad de ayuda directa o indirecta, total o parcial, no respeta la autonomía que se pueda haber generado en la escuela, la enfrasca y define como pública sin buscar otra alternativa. La denominación de pública de gestión privada es una cortina que no permite flexibilidad a la norma, que no se adecúa con la realidad.

Incluso, no se adecúa a lo planteado por la Constitución Política del Perú en su artículo 17 que señala que:

Artículo 17.- Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. 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.

Claramente vemos que este artículo contempla la posibilidad que tiene el Estado de junto con la idea de garantizar la gratuidad de la educación debe, al garantizar la pluralidad de la oferta educativa, subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades con el fin de ayudar a los más pobres.

Así lo interpreta el TC cuando explica que este artículo permite «como política de Estado ayudar económicamente a los centros educativos privados, siempre y cuando contribuya a extender la oferta educativa para quiénes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (personas con bajos recursos económicos, personas con discapacidad física o mental) ¹⁴³» e incluso reconoce «que si bien el artículo 17 de la Constitución autoriza al Estado a subsidiar la educación privada en un supuesto determinado: no obstante, no existe una ley o dispositivo normativo que regule en forma general y ordenada dicha habitación, con lo cual se concluye prima facie que el Ministerio de Educación es quien, en cada caso concreto, decide a quién y cómo se efectúa esta subvención¹⁴⁴»

Por esto la idea de una escuela de acción en conjunto es interesante pues muestra la realidad de cooperación entre lo privado y lo público al servicio de la persona. No evidencia sólo lo público y lo privado; al contrario, se vuelve creativa para servir. Se resalta, de esta manera, a la idea de un Estado « al que corresponde preservar, garantizar, la realización de ese bien común sin disponer de buena parte de los medios pues están en manos de sujetos privados, de la sociedad¹⁴⁵»

Sabemos también que el principio de legalidad; a secas, no satisface plenamente las preocupaciones de un Estado de Derecho, «es necesario que se ponga de modo efectivo al servicio de la dignidad de cada persona humana y de sus libertades y derechos fundamentales¹⁴⁶». De esta manera, la Ley General de Educación, debe preocuparse no solo por el cumplimiento irrestricto de la norma sino, ante todo, por el ser humano y la protección del derecho a la educación, como derecho

¹⁴³ STC Exp. N° 00007-2014-PA/TC, del 01 de enero del 2019, fundamento 44.

¹⁴⁴ STC Exp. N° 00007-2014-PA/TC, del 01 de enero del 2019, fundamento 48

¹⁴⁵ J. PARDO, *Redefinición del modelo de Estado y del derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre estado y sociedad*, 2014, p. 96

¹⁴⁶ *Ibíd*em, p. 155.

fundamental. Así, cuando la norma deja de lado a las zonas más vulnerables del país – los asentamientos humanos y poblaciones rurales- por falta de recursos; y, no vela, por una iniciativa creativa enfrascándose en una gestión pública unilateral, que no pide ayuda, que no contempla las iniciativas o preocupaciones de una escuela que parte, por ejemplo, de una iniciativa privada y busca a ayudar los más pobres, está traicionando el objetivo fundamental descrito; alejándose, además, de lo que estipula nuestra Constitución Política y la manera en que lo interpreta el Tribunal Constitucional.

Por último, la norma hace referencia a un convenio para la creación de una escuela pública de gestión privada. A través de la Resolución Ministerial N 0156-2012-ED del 19 de abril del 2012 aprueba la Directiva N 009-MINEDU/SG «Procedimiento para la aprobación de Convenios a ser suscritos por el Ministerio de Educación» y a través de su modificatoria la Resolución Ministerial N 0282-2012-ED del 24 de julio del 2012; establece normas y procedimientos para la elaboración, aprobación, suscripción, ejecución y renovación de los convenios suscritos por el Ministerio de Educación; asegurando que la naturaleza, objeto y obligaciones pactadas , sean uniformes y coadyuven con la misión, objetivos y fines institucionales de la Entidad.

De esta manera el Ministerio de Educación, la Dirección Generales de Educación y las Unidades Gestión Educativas¹⁴⁷ promueven la firma de convenios para promover la participación de entidades públicas e instituciones privadas nacionales o extranjeras, para que contribuyan eficazmente con el logro de los objetivos y metas institucionales del MINEDU.

¹⁴⁷ Instituciones contempladas en la Ley General de Educación y su modificatoria Ley 28123, las que, promoviendo la descentralización buscan a través del Decreto Supremo N 009-2005-ED respetan una adecuada Gestión del Sistema Educativo.

En dicha Directiva en el numeral 5.1 se define Convenio como «... el acuerdo por el que dos o más partes se obligan a desarrollar actividades de interés común y sin fines de lucro para el logro de los objetivos, prioridades y metas institucionales del MINEDU» y se clasifica en tres tipos: Convenio Marco, Específico y Otros. Recordemos que un convenio es diferente a un contrato; «la convención – convenio – es el género, en el sentido que puede crear, modificar o extinguir cualquier relación jurídica, y el contrato es la especie, ya que la creación, modificación o extinción sólo puede referirse a una relación jurídica patrimonial¹⁴⁸», de esta forma, el crear, modificar o extinguir una relación sin fines de lucro es la naturaleza jurídica de este tipo de convenios.

Por lo tanto, se puede caer en una contradicción. Para el Ministerio de Educación la categoría colegio público de gestión privada, implica que el colegio sea público; es decir, *creado y sostenido por el Estado*¹⁴⁹, como hemos explicado, esto no forma parte y restringe la realidad; pues existen colegios *que son creados y sostenidos por asociaciones sin fines de lucro en ayuda de las personas más pobres* (Colegios Concertados Solaris, Fe y Alegría, CIRCA); que estrictamente no cumplen con el requisito de haber sido creados y sostenidos por el Estado; lo cual llevaría a considerarlos como privados por lo tanto con un fin lucrativo. Si esto, estrictamente se considera así, el convenio que tiene como fin el ser no lucrativo no se podría firmar con ninguna organización sin fines de lucro, fundación o asociación pues la norma no contempla su realidad.

De esta forma, la figura de un colegio de Acción Conjunta se adecúa de mejor manera a esta situación; pues, aunque la figura surge como parte del trabajo entre la Iglesia Católica y Estado Peruano, esta, se puede extender a ONGs (sin fines de lucro); y

¹⁴⁸, M. DE LA PUENTE Y LAVALLE, *El Contrato en General, Comentarios a la Sección Primera del Libro VII del Código Civil*, Tomo I, Editorial Palestra, 2003 p.63.

¹⁴⁹ Art 138 del Reglamento de la Ley 28044.

aunque sean propietarias del terreno, lo tengan en cesión en uso, estén en posesión del mismo por un acuerdo con los padres de familia de la zona o estén bajo la propiedad de algún otro organismo del Estado (municipalidad o gobierno regional), se podría firmar un convenio con la UGEL , DREA o Ministerios de Educación sin ninguna contradicción normativa.

En conclusión, el Ministerio de Educación no contempla una realidad en la que se pueda afianzar el trabajo con algunas organizaciones no gubernamentales a través de la firma de un convenio sin forzarlos a entenderse como públicos. Por eso es necesaria la creación de una figura, en nuestra opinión, escuela de Acción en Conjunta o de Financiación Mixta – el nombre puede variar – para que su naturaleza sea respetada; brindándoles una salida normativa que permita al Estado a través de los gobiernos regionales o municipales dirigir de forma adecuada su inversión cumpliendo lo que nuestra Constitución Política contempla.

1.3.1.2 Sostenidas por el Estado – Financiamiento

En esta parte haremos una propuesta buscando responder a la segunda parte del punto 4.1.1, donde nos formulamos las siguientes preguntas ¿Es viable que los colegios por convenio no soliciten ningún aporte a los padres de familia? Ya que si el Estado Peruano no puede sostener a los colegios públicos ¿por qué no convenir con otras instituciones el cobro de aportes módicos? ¿Las asociaciones sin fines de lucro tienen, acaso, como fin el enriquecimiento? Si es así ¿Por qué no brindarles una mayor libertad o apoyo?

Se explicó que el tipo de gratuidad de enseñanza que el país se exige es inviable; pues, no tiene la capacidad de cubrir los costos de la matrícula¹⁵⁰, los derechos académicos,

¹⁵⁰ Los gastos de matrícula que se convierte en un aporte más de los padres de familia en el año y que ayuda de acuerdo a la institución a los gastos de mantenimiento de carpetas, pintado de aulas, compra de materiales que

subsidio de uniformes, libros, transporte¹⁵¹y alimentación. Aunque es importante aclarar que a través del programa social Qali Warma se brinda alimentación a los sectores más pobres; existen gastos que el Estado no termina de cubrir¹⁵²y que, por lo tanto, son asumidos por los padres de familia.

En esta línea es interesante el planteamiento de un colegio de Acción Conjunta que posee una administración particular capacitada para la gestión de los recursos, que pueda pedir un aporte módico a los padres de familia, para que estos valoren la educación que se les brinda, y que le permita, a través de la relación con otras instituciones nacionales e internacionales, por medio de la elaboración de proyectos mejorar el equipamiento y la infraestructura del local.

Los colegios de Acción Conjunta son una buena alternativa; ya que, con la conciencia de trabajo y ayuda a los más pobres, con el otorgamiento de becas en el caso que los alumnos lo necesiten y comprendiendo la realidad del lugar puede solicitar un aporte a los padres de familia para cubrir el presupuesto que el Estado no es capaz de cubrir, brindando alternativas para la gestión de los útiles escolares, libros, uniforme, implementos deportivos y artísticos; que junto con los padres de familia tenga la capacidad de negociación para que su aporte económico; esté de la mano, con un aporte de tiempo y preocupación por sus hijos.

el Estado no puede brindar, reparaciones, etc. No tiene ese nombre en los colegios públicos pero es el aporte por APAFA que entregan los padres.

¹⁵¹ Los gastos en materiales educativos (cuadernos, materiales de escritorio), copias, paseos, actuaciones, visitas, etc. Son asumidos por los padres de familia.

¹⁵² Por ejemplo: El Estado no toma en cuenta que para la elaboración de los alimentos es necesario la compra de gas, para preservación de los alimentos es necesario la compra de un refrigerador, que existe gasto en corriente eléctrica y agua. Que esos gastos los termina asumiendo el colegio a través de los padres de familia, en muchos casos. Por otro lado, el programa de atención alimentaria sólo llega a los niveles de inicial y primaria; podríamos hablar de discriminación; pues si la gratuidad es para todos. Todos, incluidos, los alumnos de educación secundaria deberían recibir sus alimentos.

Naturalmente, esta prerrogativa que actualmente la norma no permite, necesita de la creación de una figura jurídica distinta. Lo dicho no excluye a los colegios por convenio de una natural supervisión por parte de las autoridades de la UGEL a la que corresponda. Actualmente estas entidades públicas ya lo solicitan; pero, por la incomprensión del tipo de colegio; no se define un formato, no existe un adecuado diálogo y no termina de gestionarse de forma óptica los recursos que ambos -Estado y ONG – pueden reunir por el bien de los alumnos.

1.3.1.3 «Son gestionadas o administradas por la Iglesia Católica y entidades privadas mediante convenio con el Ministerio de Educación»: En vías a una gestión eficiente.

El Decreto Supremo 009-2005-ED hace un esfuerzo por reglamentar la gestión educativa brindando un interesante marco de trabajo; resalta por ejemplo, la descentralización, la gestión simplificada y simple, participativa y creativa, centrada en los procesos de aprendizaje y socialización de los estudiantes, formativa, unitaria, sistemática y eficaz e integral pues comprende tres dimensiones de gestión (pedagógica, institucional y administrativa)¹⁵³.

Este decreto también promueve la elaboración de un Proyecto Educativo Institucional, la conformación del CONEI, del Consejo Académico, de un Proyecto Curricular del Centro, Reglamento Interno, Plan Anual de Trabajo y un Informe de Gestión Anual. Instrumentos para una gestión más eficiente, que ayude a la colaboración de toda la comunidad educativa.

Asimismo, el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrado en el debate electoral” coloca como uno de los seis puntos de intervención con miras al 2021, la modernización y descentralización de la gestión educativa y del presupuesto con orientación a

¹⁵³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. DS -009-2005-ED, *Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo*, Perú, entrado en vigencia el 28 de abril del 2005.

resultados; parte del diagnóstico menciona que a diferencia de otros sectores se ha desarrollado una línea de gestión descentralizada y fluida entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y locales; aunque, los recursos que benefician a cada región han aumentado, la capacidad de decisión administrativa y financiera es deficiente; en ese sentido, es el único sector que no tiene una ley de organizaciones y funciones para adecuar su estructura organizacional a las prioridades del sector. De esta forma por más que existen algunas apuestas como el sistema de dirección escolar, la elaboración de los compromisos de gestión, implementación de un sistema de monitoreo y los concursos para funcionarios públicos que han ayudado a mejorar la gestión aún el acompañamiento por parte del Ministerio de Educación es deficiente¹⁵⁴.

Es más, toda iniciativa a nivel macro debe hacerse concreta en el trabajo de aula, en el día a día, para esto, agrupar colegios a cargo de algunas entidades sin fines de lucro que tienen el conocimiento y experiencia es una alternativa interesante para que el funcionamiento sea adecuado; es decir, si no puedo manejar 500 colegios, puedo delegar la responsabilidad en algunos que ya saben sostenerlos; procurando, brindarles las facilidades para su trabajo.

Iniciemos el análisis de esta propuesta, primero, desde la *gestión pedagógica* respondiendo a las interrogantes elaboradas en el punto los “colegios públicos de gestión privada ¿son reales?”. Allí nos preguntamos ¿un colegio público de gestión privada pueden implementar un método propio de enseñanza? ¿Cuánta libertad posee un colegio público de gestión privada para proponer un trabajo de formación académica propia a través de convenios con universidades, institutos, por ejemplo?

¹⁵⁴ Cfr., M. VEGAS Y S .PAREDES , *Educación de Calidad con Equidad para el Desarrollo Nacional*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2016, p. 14.

El artículo 13 de la Constitución Política del Perú como el artículo 5 de la Ley General de Educación son claros cuando reconocen la libertad de enseñanza así como la potestad y deber que tienen los padres de familia de educar a sus hijos, escoger los centros educativos y participar del proceso educativo.

Junto a estos artículos debemos, también, tener en cuenta lo mencionado en el artículo 16 de la Constitución Política del Perú donde se especifica que «el Estado coordina la política educativa y formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación» y el artículo 7 de la Ley General de Educación donde explica que el Proyecto Educativo Nacional « es un conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación [...]»

Como lo mencionamos en el primer capítulo si leemos desde una visión de unidad y armonía, estas normas, no deberían contraponerse; es decir, la libertad de enseñanza y potestad de los padres de familia por educar a sus hijos deben armonizarse con las decisiones que toma el Estado a través del Ministerio de Educación en cuanto políticas educativas; y en esa lógica, los centros educativos al responder a la necesidades de los padres en el marco del Proyecto Educativo Nacional; deberían tener la capacidad de desarrollar con autonomía su Plan Educativo Institucional con el fin de brindar un desarrollo integral a los estudiantes en las circunstancias concretas en las que se encuentra la escuela.

Lamentablemente, los colegios públicos de gestión privada a pesar de haber firmado un convenio y poseer autonomía en cuanto la gestión pedagógica no goza de las mismas prerrogativas que un colegio privado; por mas, como hemos explicado, que su

origen no es público. Es decir lo estipulado por el artículo 3¹⁵⁵ de la Ley de Centros Educativos Privados es una realidad lejana para las instituciones públicas de gestión privada ya que el escueto artículo 130 del reglamento no discrimina una forma particular de gestión pedagógica para los colegios públicos de gestión privada.

En ese sentido los colegios públicos de gestión privada deben cumplir con lo dispuesto por el Estado, como también deben hacerlo los colegios privados, elaborando: Plan Educativo Institucional, El Proyecto Curricular de la Institución Educativa, el Reglamento Interno y el Plan Anual de Trabajo pero sin la libertad que posee un colegio privado para establecer su axiología, el contenido metodológico, el sistema pedagógico, sistema de evaluación y control de estudiantes. Lamentablemente, las instituciones públicas de gestión privada se sujetan a la interpretación del personal administrativo de la UGEL para la presentación y validación de estos documentos; lo que, entorpece la labor pedagógica, en vez, de agilizarla.

Por lo tanto, ¿un colegio público de gestión privada posee autonomía pedagógica? La respuesta es “depende”; depende de quién interprete la norma, depende de quién supervisa, depende de las relaciones que se generen con los directivos de la UGEL. En ese sentido establecer un tipo colegio de acción conjunta o financiación mixta a las que se les brinde las mismas prerrogativas que un colegio privado ayudaría mucho a que los planteamientos pedagógicos se adecúen a los principios que naturalmente

¹⁵⁵ Artículo 3.- Corresponde a la persona natural o jurídica, propietaria de un centro educativo, establecer la línea axiológica que regirá su centro, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución; la duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada año o período de estudios; los sistemas de evaluación y control de los estudiantes; la dirección, organización, administración y funciones del centro; los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas; las relaciones con los padres de familia; sin más limitaciones que las que pudieran establecer las leyes, todo lo cual constará en el Reglamento Interno del centro educativo.

brotan de una ONG, asociación sin fines de lucro o iglesia. Esto respondería de mejor forma a la realidad que actualmente viven los directivos de estas instituciones¹⁵⁶.

En otro sentido, en cuanto a la *gestión institucional*, planteamos en el capítulo anterior esta pregunta ¿lo mejor es que la inversión o donaciones se realice a través de Estado?; creemos que no.

Porque, por mas, que la Ley General de Educación contempla en el artículo 84 como una forma de financiamiento de las instituciones educativas: las donaciones; en la práctica la recepción de las mismas a través de una UGEL es poco viable. La confianza y credibilidad que generan las asociaciones sin fines de lucro, que por ejemplo, a través de proyectos: postula, recibe, ejecuta y rinde cuentas de las donaciones; es mayor, que la que tiene el Estado.

Además, un asociación sin fines de lucro posee la estructura, reglamentación y supervisión dada por el Estado a través de sus organismos: SUNAT, Ministerio de Trabajo, por ejemplo; que asegura una ejecución eficiente, partiendo, naturalmente de la buena gestión que debe tener cualquiera de estas organizaciones.

En ese sentido, los colegios de acción conjunta o financiación mixta brinda mayores posibilidades de financiación y ejecución de donaciones que las que actualmente posee cualquier colegio público.

¹⁵⁶ En una entrevista a la directora del colegio San Juan Apóstol, la señora Celia Milagros Luque Bernedo, frente a la pregunta ¿Cuáles son las principales dificultades que tiene en cuanto la gestión pedagógica frente la UGEL SUR?; ella mencionó: «[...] que comprendan la forma en que pensamos la educación. Adecuar los documentos que plantea la promotoría con la manera en la UGEL pide que se presenten los documentos es siempre un problema ».

Otra pregunta que nos planteamos fue ¿cuánta libertad posee una institución pública de gestión privada para formar adecuadamente a sus profesores y personal administrativo?

Esta pregunta nos obliga a mencionar que el docente es central en el aprendizaje de los alumnos, un profesor con alto rendimiento académico y una adecuada gestión de los aprendizajes realiza un cambio radical en la educación de sus alumno; por esto, es importante reconocer los esfuerzos realizados por el Estado peruano en los años 2007 con la publicación de la Ley de Carrera Pública Magisterial y con su respectiva mejora el año 2012 que basa el avance profesional del maestro en el mérito y desempeño que tenga en el aula o institución educativa.

Y, tomando en cuenta que la mayoría de nuestros profesores son de sexo femenino y trabajan en el área pública; con un trabajo a tiempo parcial y doble – uno por la mañana y otro por la tarde - ; con una experiencia histórica de salarios rezagados y mal pagados en comparación con otros funcionarios públicos¹⁵⁷; nuestros maestros, necesitan un apoyo integral en la labor que realizan.

Según resultados del Censo Educativo y Censo DRE/UGEL del año 2017 frente a la indicador “Principales problemas que afectan los logros insitucionales” de acuerdo a lo indicado por el director de la DRE/UGEL los tres principales problemas a nivel nacional son bajo nivel remunerativo (52%), techo histórico restringido del presupuesto (50%) y reducido número de especialistas (49%), de la misma forma frente al indicador “Principales problemas que afectan la etapa de planificación” de acuerdo a lo indicado por el director de la DRE/UGEL los tres principales problemas a

¹⁵⁷ Cfr., J. DÍAZ Y H. ÑOPO ,”La Carrera Docente en el Perú”, *Investigación para el desarrollo en el Perú, Once balances*, GRADE, Lima, 2016, p. 354.

nivel nacional son falta da capacitación (46%) actividades no previstas (44%) y funciones adicionales (35%)¹⁵⁸.

Junto a esto según estudio SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) que recogió información sobre 15 aspectos relacionados al trabajo docente; los profesores peruanos muestran menor satisfacción asociada al poco apoyo de las autoridades educativas, del director y de sus colegas a su labor como docentes, el reconocimiento por su trabajo, el vínculo con la comunidad, la libertad para realizar su trabajo y la relación con otros docentes en su lugar de trabajo¹⁵⁹.

Es decir, a pesar, de los esfuerzos realizados los últimos años aún es necesario tomar mejores decisiones por el bien de la formación docente; por esto, la creación de un colegio de acción conjunta o financiación mixta podría desarrollar el potencial docente de mejor manera.

Frente al bajo nivel remunerativo, que hoy bordea los s/2,000 soles para los profesores contratados y nombrados en su primer nivel, la financiación mixta puede cambiar esta realidad pues a través de la creación de un ingreso económico diferente al dado por el Estado que se generaría a través de la colaboración de los padres de familia y/o recaudación de donaciones se tiene la posibilidad de incrementar los ingresos de todo el personal por medio del mérito y desempeño.

La financiación mixta implica que la organización que también se hace cargo del colegio busque los recursos necesarios para mantener los gastos operativos; este

¹⁵⁸ Presentación del Proceso Censal 2017 – MINEDU, Resultados del Censo Educativo 2017: Matrícula, docentes, recursos y local educativo. Resultados del Censo de DRE y UGEL 2017. Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=d524d4b5-0dd3-4706-a1e8c65fb18a3d77&groupId=10156>. Consultado: 30/06/2019.

¹⁵⁹ Cfr., J. DÍAZ Y H. ÑOPO, "La Carrera Docente en el Perú", *Investigación para el desarrollo en el Perú, Once balances*, GRADE, Lima, 2016, p. 361.

compromiso, permite que los profesores tengan la posibilidad de elegir entre la Carrera Pública Magisterial y un contrato laboral directo con la organización; permite brindar directamente incentivos a los trabajadores por su desempeño; también ayuda en el manejo de las vacaciones y horas laborables de acuerdo a la necesidad de los alumnos.

Lo descrito, entonces, permite diversificar los ingresos del centro educativo; y naturalmente, si es bien administrado genera holgura presupuestal para la inversión en capacitación. Esta necesidad mencionada por los docentes, se puede llevar a cabo de forma más directa y específica; sin excluir lo brindado por el MINEDU, la administración puede generar convenios con universidades, institutos y otras ONGs para la complementación del trabajo y resolver problemas puntuales; la promotoría en ese sentido, tiene la ventaja de conocer lo específico; elemento, difícil de determinar para la UGEL por la cantidad de escuelas que tiene bajo su cargo. La centralización de estos esfuerzos a través de la GREA o UGEL no genera un acompañamiento personalizado, que sí lo podría brindar un colegio de Acción Conjunta por el menor número de escuelas que puede tener bajo su cargo.

Es decir la canalización de recursos e incluso la apuesta por delegar la administración de los mismos a Asociaciones sin fines de lucro, ayudaría a la descentralización y ejecución eficiente de los mismos; de esta forma, el Estado delega una responsabilidad a otras asociaciones y en un trabajo en conjunto, se generarían redes de formación y trabajo por zonas, haciendo concretos los núcleos o redes de educación que la ley promueve. Un buen ejemplo son los colegios de Fe y Alegría o Solaris que requieren de una autonomía para que su forma de trabajo sea eficiente, como lo viene siendo.

En cuanto a la *gestión administrativa*, un colegio de Acción Conjunta, puede ayudar a generar un trabajo a largo plazo en todo un equipo de trabajo (profesores, personal administrativo y auxiliar). Es esencial formar una comunidad educativa al servicio de la comunidad por la que se trabaja. Esto, resulta imposible, si la rotación del personal administrativo es alta. Esto puede ayudar a que la concentración de profesores que según ESCALE es de 400,018 (80%) en la zona urbana contra un 100,314 (20%) en zona rural pueda ir cambiando; ya que, se ofrecería una forma de trabajo distinto en las zonas más pobres del país; un ejemplo, es el trabajo que realiza la ONG, Enseña Perú, que este año ha formado a 153 profesores – alumnos que habiendo culminado sus estudios universitarios optan por brindar dos años de su vida a la educación en los sectores más vulnerables – y se ha hecho presente en 12 regiones del Perú – impactando a más de 10,000 estudiantes¹⁶⁰.

Por otro lado, ayudaría a que el colegio por convenio no se entienda como público o privado; sino como una institución sin fin lucrativo que en convenio con Estado busca ayudar a los sectores más necesitados y que, por lo tanto, necesita de la ayuda y colaboración del mismo para sacar adelante el proyecto educativo. Si se afianza esta idea, solucionaríamos el conflicto que se genera en las autoridades de la UGEL que no saben si los llamados colegios por convenio son públicos o privados y no entienden que no es ninguno de los dos; sino algo distinto. De esta forma resultaría más sencillo, que los profesores ingresen en el camino trazado por Ley de Reforma Magisterial; el otorgamiento de plazas de profesores, dirección o personal administrativo; la asignación de presupuesto para el mantenimiento de los colegios, la asignación de recursos o materiales educativos; y otros elementos, que han sido mencionados propios de la gestión educativa.

¹⁶⁰ Enseña Perú, < <http://ensenaperu.org/#inicio> >, Consultado: 01/07/2019.

Por último, con relación a los bienes muebles e inmuebles que la asociación sin fines de lucro adquiere en el tiempo por donaciones o por el aporte de los padres; la norma menciona que los colegios públicos de gestión privada poseen la propiedad; esto nos lleva a entender que si el Estado no renueva el convenio, en una liquidación, la ONG podrá llevarse los bienes. De los puntos controvertidos este es el que mayor seguridad jurídica provee a las asociaciones sin fines de lucro. Aunque, igual creemos, que en la medida en que se especifique la propiedad de los bienes a través de inventarios y se defina qué hacer con los bienes inmuebles construidos para el bien de la comunidad por medio de una figura como la de colegios de Acción Conjunta y Financiación Mixta ayudaría a preservar la intención del donante y brindar una mayor seguridad jurídica.

2. Derecho a la Educación y los Colegios de Acción Conjunta en el Perú

Partiendo de la idea y comprensión del derecho a la educación como un derecho humano que el Estado tiene la obligación de proteger; ya que, al fundamentarse en la dignidad de la persona humana se convierte en esencial y prioritario para este. Que se refleja en el tratamiento jurídico internacional y nacional. Resulta vital para el idóneo desarrollo de este derecho; una pertinente promoción y protección del mismo.

La manera como la Constitución Política del Perú y el Tribunal Constitucional definen, interpretan y promueven el derecho a la educación no se contraponen con la creación un nuevo tipo de colegio de “acción en conjunta o de financiación mixta” pues, como hemos descrito, el derecho a la educación, en su sentido estricto, descrito en el artículo 13, 14 y 15 de la Constitución Política del Perú encuentra perfecta sintonía con la promoción de un nuevo tipo de gestión pues promueve tanto el desarrollo integral de la persona humana respetando su identidad; como el buen trato psicológico y físico, como el conocimiento, aprendizaje, práctica de las

humanidades, ciencia, técnica, artes, educación física y deporte. Preparando para la vida, trabajo y fomentando la solidaridad; procurando una formación ética, cívica y religiosa según la libertad de conciencia. Incluso, como hemos argumentado en este último capítulo, existen mejores posibilidades de cada uno de estos puntos se cumplan plenamente.

De la misma manera armoniza la acción prestacional del Estado con las libertades que, también, está llamado a proteger; pues, al crear un nuevo tipo de gestión facilita la oportunidad de brindar una adecuada educación a los sectores más desfavorecidos de nuestro país y amplía el espectro en que los padres de familia pueden escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos, el tipo de centro educativo al que los quieren enviar y su participación en el proceso educativo. Al mismo tiempo, protege de mejor manera lo dispuesto por el artículo 15 en el que protege que toda persona ,natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas; pues promueve, que un tercer sector, sin fines de lucro, intervenga de manera sustancial en la gestión educativa. Por último, cumpliría directamente lo estipulado por el artículo 16 donde el Estado debe asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica; así como, lo dispuesto en el artículo 17 donde el Estado se compromete a garantizar la pluralidad educativa, y a favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades...promoviendo la creación de centros educativos donde la población lo requiera.

De la misma manera, de acuerdo a lo interpretado por el Tribunal Constitucional con relación al proceso educativo creemos que este nuevo tipo de gestión afianza los seis principios que establece:i) coherencia, pues afianza la armonía y compenetración que debe existir entre el Estado y la comunidad por proteger al niño y adolescente; así como su desarrollo integral;ii) libertad y pluralidad de la oferta educativa, pues

protege la diversidad de opciones al promover un tercer tipo de gestión, ayudando a que particulares sean protagonistas; hace evidente su opción por no monopolizar la oferta educativa; iii) responsabilidad, pues al promover un tipo de gestión que beneficie a los más pobres asegura que la mayor parte de la población culmine la Educación Básica Regular en sus tres niveles; iv) participación, al incrementar la oferta de opciones educativas ayuda a que los padres se hagan responsables y participen del proceso educativo de sus hijos; v) obligatoriedad, haciendo respetar la potestad que tiene de brindar los lineamientos educativos; vi) por último, el principio de contribución, ya que se hace solidario con las poblaciones más vulnerables al generar alternativas de gestión para llegar a las zonas más complicadas de nuestra nación. Al mismo tiempo, cumple los tres fines: i) promover el desarrollo integral de la persona, ii) promover la preparación de la persona para vida y el trabajo, iii) desarrollo de la acción solidaria; por lo argumentado anteriormente. Por último permite que el Estado cumpla con las tres características que debe tener todo proceso educativo: i) disponibilidad; pues ayudaría a que existan en cantidad suficiente las instituciones y programas de enseñanza que el país necesita; ii) accesibilidad, tanto por la promoción de la no discriminación por situación económica y por la accesibilidad material y económica a las poblaciones vulnerables; iii) aceptables, pues los esfuerzos que realizarían este tipo de instituciones de acción conjunta focalizarían la ayuda en medios culturalmente definidos; y por último, iv) adaptables, pues, ayudarían a que la flexibilidad que exige el MINEDU en la educación se genere de forma adecuada en sectores específicos.

Por todo lo mencionado; este trabajo, propone retomar la figura de los colegios de Acción Conjunta o Financiación Mixta. Creemos que bajo esta figura se promueve la idea de un Estado Garante que promueva los principios de solidaridad, subsidiaridad y, sobretodo, bien común. Bajo estos principios, se incentiva el trabajo de la sociedad a través de sus distintas organizaciones; por ejemplo: ONGs (Asociaciones sin fines de

lucros), especialmente, en beneficio de los más pobres. También se diversifica la forma en que se puede gestionar una institución educativa ampliando el horizonte de trabajo para responder a una realidad concreta.

En esa línea, se sugiere un cambio en la actual Ley General de Educación: 28044. Modificando el tipo “Instituciones públicas de gestión privada”; por “Instituciones de financiación mixta o Instituciones de acción conjunta” pues como hemos explicado en este último capítulo, el tipo actual y su contenido no corresponden con la realidad y promoción del derecho a la educación. La fundamentación de este cambio proviene de la comprensión del derecho a la educación como un derecho humano fundamental tanto para la legislación internacional y nacional; de su deficiente promoción histórica y, actual, problemática.

Creemos que este nuevo tipo: “Instituciones de financiación mixta o Instituciones de Acción Conjunta” promoverán el derecho a la educación entre los más pobres.

CONCLUSIONES

1. La educación debe nacer de una adecuada perspectiva filosófica y antropológica; ya que, estas brindan el fundamento para una recta teoría pedagógica en la que tanto educador y educando cooperan mutuamente para el desarrollo de quien es educado. En esa línea, el derecho a la educación es un derecho natural; consecuentemente un derecho humano, fundamental, constitucional y económico, social y cultural pues tiene su fundamento en una realidad pre – existente al ordenamiento jurídico; brota de la naturaleza humana, de su dignidad, de esta forma, le brinda la capacidad de ser exigido en orden al bien personal y, en cuanto ser en relación, al bien común.
2. El ordenamiento jurídico peruano reconoce a través de su Constitución Política y por medio de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional que el derecho a la educación es, al mismo tiempo, un derecho humano, inherente a la persona, y un deber fundamental que contiene una dimensión objetiva y subjetiva; un sentido general y estricto; que debe comprenderse en unidad pues el fin es el adecuado acceso de todo ser humano, persona, a la formación necesaria para su desarrollo integral.
3. Hoy, el Estado Peruano posee una realidad migratoria compleja que ha generado una gran demanda educativa en los niveles urbanos, urbano-marginales y rurales; que, no ha sido cubierta adecuadamente por la política educativa propuesta por el Estado. La preferencia por las escuelas privadas se incrementa, la brecha entre la educación rural y urbana es amplia, los resultados académicos (en las áreas de comprensión lectora y matemática) entre las escuelas privadas y públicas se han acortado; pero, aún, existe un sector de la población (urbano – marginal) y rural que no accede a una educación de calidad.
4. La Ley General de Educación: 28044 plantea una forma de gestión educativa que se aplica solo en parte con la realidad. Es necesario renovar lo planteado por la actual norma. Especialmente la idea de los colegios públicos de gestión privada; ya que, este tipo de gestión genera vacíos que entorpece el recto ejercicio del derecho a la educación.

Se debe plantear bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y bien común; una política educativa que plasme y brinde por medio de una Ley General de Educación un conjunto de condiciones que ayuden al alumno, como principal beneficiario, el logro pleno de su perfección; promoviendo las iniciativas particulares con el objetivo de generar un desarrollo en bien de todos. Para esto es necesario un nuevo planteamiento, un cambio de paradigma en gestión educativa.

5. El tipo colegio llamado de Acción Conjunta o financiación mixta es una alternativa que promueve las iniciativas particulares que no tienen un fin lucrativo para la mejora de la educación en el Perú. Dicha figura soluciona el conflicto entre un colegio que la norma determina como público pero es de origen privado; pues reviste al convenio, que actualmente se firma, de igualdad entre las partes. Esto, naturalmente, brinda mayor seguridad a la inversión privada, protege su autonomía y se ajusta a la naturaleza de su creación.

El tipo llamado Acción Conjunta o Financiación Mixta ayuda a cumplir, respetar y promover lo estipulado por el artículo 17 de la Constitución Política del Perú que exhorta y permite al Estado subvencionar colegios privados.

6. La gratuidad de la enseñanza en el Perú es una promesa incumplida. Es necesario generar formas distintas de vivir la gratuidad ayudando a los más necesitados (zonas urbano – marginales y rurales). El colegio de Acción Conjunta o financiación mixta permite la vivencia de los principios de subsidiariedad y solidaridad; pues, sin quitarle responsabilidad y protagonismo a la familia como principal actor en la educación ayuda, por medio, de una proporcionada subvención el uso eficaz de los recursos; de esta manera, se convierte en una alternativa que puede reunir a los grupos de migrantes emergentes y más pobres del país para constituir un alternativa de financiación de calidad.
7. Un colegio de Acción Conjunta soluciona los conflictos generados por actual norma en cuanto a la gestión pedagógica, administrativa e institucional; pues le brindaría autonomía en los planteamientos pedagógicos, libertad para la gestión de la comunidad educativa, autonomía para el uso de los recursos económicos y, sobretodo, una transparente relación con el Estado pues los organismos: Ministerio

de Educación, GREA y UGELs comprenderán la naturaleza jurídica de los colegios creados por iniciativa privada que buscan una alianza con el Estado.

8. Así, el ejercicio del derecho a la educación protegerá y promoverá la dignidad de la persona, abrirá nuevos caminos para una mejor gestión en favor de los niños y jóvenes menos favorecidos económicamente en el país; cumplirá con su rol subsidiario; pues, sin acaparar la realidad educativa del país, promoverá la inversión, dirección y trabajo de diversas instituciones sin fines de lucro e Iglesia; a través de una adecuada protección jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

- A.L MARTÍNEZ-PUJALTE & T.D DOMINGO, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional: teoría general e implicaciones prácticas*, Palestra, 2011, Lima.
- ÁLVAREZ GALLEGO, *Los Sistemas Educativos en AMÉRICA Latina: Historia, Diagnósticos y Perspectivas* en O. ZULUAGA GARCÉS; G. OSSENBACH SAUTER, *Modernización de los Sistemas Educativos Iberoamericanos*, Siglo XX, Tomo II, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2004.
- AMES, Educación, *Escuela y Sociedad en el Instituto de Estudios Peruanos (1964 – 2013)* en, M. TANAKA, ed., *50 años pensando el Perú: una reflexión crítica*. El Instituto de Estudios Peruanos 1964-2014, IEP, Lima, 2014.
- BALLESTEROS, *El Individualismo como obstáculo a la universalidad de los derechos humanos*. *Persona y derecho*, 41, 1999.
- BENAVIDES. *Análisis & Propuestas*. 2008.
- CASTELLAR PATERNINA, *Política de gratuidad: un estudio de caso*. *Zona Próxima*, N.23, 2015.
- CASTILLO CÓRDOVA, *Los derechos constitucionales: Elementos para una teoría general*. *Palestra Editores*, Lima, 2007.
- CHÁVEZ – FERNÁNDEZ POSTIGO, *La Dignidad como fundamento de los Derechos Humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional Peruano, la tensión entre la mera autonomía y la libertad ontológica*, Palestra, Lima, 2012.
- CONCILIO VATICANO II, *Constitución Pastoral Gaudium et Spes*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, Ley N° 28044, *Ley General de Educación*, Perú, entrado en vigencia el 30 de julio de 2003.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, *Sobre los usos de las evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú*, Boletín del Consejo Nacional de Educación – N 38- julio 2015.
- CONSEJO PONTIFICIO DE JUSTICIA Y PAZ, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Paulinas, Italia, 2009.

- CUENTA, *La Escuela pública en Lima Metropolitana ¿Una institución en extinción?*, en Revista Peruana de Investigación Educativa, Lima, 2013.
- D.A. HERRERA, *El Derecho natural y la encrucijada entre la internacionalización y la internalización del derecho de los Derechos Humanos*, en J. CHAVÉZ-FERNÁNDEZ POSTIGO y R. SANTA MARÍA D ANGELO (Coordinadores.), *Derecho Natural y Iusnaturalismos, VIII Jornadas Internacionales de Derecho Natural y III de Filosofía del Derecho*, Lima, Palestra, 2014.
- D' AGOSTINO, "Filosofía del derecho." Universidad de La Sabana, 2007.
- DALLA TORRE; *La città sul monte." Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Editrice, Segunda Edición, 1996.
- DAPKEVICIUS, *Manual de Derecho Público Derecho Administrativo*, Editorial Bdef, Buenos Aires, 2007.
- DE AQUINO, *Suma contra gentiles*, libro IV, c.35; Suma Teológica, III, q.2,a.2.
- DE CASTRO CID, *Problemática Teórica y Práctica de los Derechos Económicos, sociales y culturales* en A.B ALTEMIR, *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*. Tecnos, 2001.
- DECRETO LEY 23211 *Aprueba acuerdo suscrito entre la Santa Sede y el Estado Peruano*, Perú, entrando en vigencia el 19 de julio de 1980.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente, Informe Defensorial N° 131*, Lima, 2008.
- DELGADO; *La Educación Peruana en los Siglos XIX-XX* en C. MILLA BATRES; *Compendio Histórico del Perú, Historia Económica y Política Republicana: Siglos XIX y XX*, Tomo VII, Editorial Milla Batres, Lima, 1998.
- DIP, *Los derechos humanos y el derecho natural: de cómo el hombre " imago dei" se tornó " imago hominis"*, Madrid, 2009, Marcial Pons.
- Enseña Perú, < <http://ensenaperu.org/#inicio> >, Consultado: 01/07/2019.
- E. GILSON, *La Filosofía en la Edad Media, desde los orígenes patrísticos hasta el fin del siglo XIV*; GREDOS, S.A, Madrid, 1972.

- E. STEIN, *Obras completas*. Editorial de Espiritualidad, 2007.
- E. VARGAS, *Apuntes sobre la descentralización de la Educación*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.
- E.S GÁRATE, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. PUCP. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, 2010.
- F. LAMAS, *El hombre y su conducta*, Instituto de Estudios Filosóficos, Santo Tomás de Aquino, 2013.
- F. MIRÓ QUESADA CANTUARIAS, *Comentario, Desborde popular y crisis del Estado: comentarios a un libro de José Matos Mar en Mato Mar, José; Desborde Popular y Crisis del Estado, veinte años después*, Editorial Congreso de la República, Lima, 2010.
- G. PECES-BARBA, *Los Derechos Económicos, sociales y culturales: Apuntes para su formación histórica* en F. J. A ROIG, J. M. R URIBES, G PECES-BARBA, & E.F. García, *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo III, siglo XIX, Capítulo XXVIII, Dykinson, 1998.
- G. VIGO GUTIÉRREZ ; T. NAKANO OSORES, *El derecho a la educación en el Perú*, Foro Educativo . 2007.
- GÁRATE, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. PUCP. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, 2010.
- GARCÍA HOZ, *Introducción general a una pedagogía de la persona*, Madrid, 1993, Ediciones Rialp SA.
- GESTIÓN. Disponible en: <<http://gestion.pe/economia/presupuesto-2018-cuales-son-sectores-que-obtendran-mayores-recursos-2198937>>. Consultado: 04/08/2017
- Instituto Nacional de Estadística e Información. Disponible en: <<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>> Consultado: 05/08/ 2017.
- Instituto Nacional de Estadística e Información. Disponible en: <www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0015/cap-51.html> Consultado: 14/07/ 2017
- INTRODUCCIÓN, *El binomio Derecho público-Derecho privado como indicador de las transformaciones del derecho*, Revista Persona y Derecho, 2015, Issue 72.

- J. CHÁVEZ-FERNÁNDEZ POSTIGO, *Persona Humana y Derecho, Diálogo con la Filosofía Jurídica de Javier Hervada*; México, Editorial Porrúa, 2014.
- J. COLOM CAÑELLAS, & L. NÚÑEZ CUBERO, *Teoría de la Educación. Síntesis*, 2001, Madrid.
- J. Díaz y H. Ñopo, "La Carrera Docente en el Perú", *Investigación para el desarrollo en el Perú, Once balances*, GRADE, Lima, 2016.
- J. FAJARDO FERNÁNDEZ, *Derecho Público y Derecho Privado. Los cinco sentidos de una distinción*, Revista Persona y Derecho, 2015, Issue 72.
- J. GARCÍA CUADRADO, *Antropología Filosófica, Una introducción a la Filosofía del Hombre*, EUNSA, Navarra, 2008.
- J. M. DE PISÓN, *Historia de los Derechos Fundamentales, Tomo III: Siglo XXI, El Derecho a la Educación y a la Libertad de Enseñanza*, en F.J. ROIG ANSUÁTEGUI, et al. *Historia de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 1998.
- J. MARITAIN, *La educación en la encrucijada*. Andrés Bello, 1993, Santiago de Chile.
- J. MATOS MAR ; *Desborde Popular y Crisis del Estado, veinte años después*, Editorial Congreso de la República, Lima, 2010.
- J. PARDO, *Redefinición del modelo de Estado y del derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre estado y sociedad*, 2014, p.92
- J. RODRIGUEZ RUIZ; *El Estado peruano, ni confesional ni laico*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Social Cristianos, Lima, 2018 , pp.19 – 75.
- J.L.MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *El Derecho Administrativo Moderno. El Derecho Administrativo en la Construcción de una sociedad Moderna*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Universidad de Piura, 2002.
- KANT, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Editorial Minimal, 2014.
- KRESALJA, *¿Estado o Mercado? El principio de subsidiariedad en la Constitución Peruana*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- L. CASTILLO CÓRDOVA, "La dimensión objetiva o prestacional del derecho fundamental a la educación." *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. No. 9. Universidad de Piura, 2005.

- M. DE LA PUENTE Y LAVALLE, *El Contrato en General, Comentarios a la Sección Primera del Libro VII del Código Civil*, Tomo I, Editorial Palestra, 2003.
- M. GAD GADOTTI, *Historia de las ideas pedagógicas*, Siglo XXI, 1998, México.
- M. GUERRA MATINIERE; *Historia General del Perú, La República 1827 – 1899*, Tomo VII, Editorial Brasa S.A, Lima, 1994.
- M. GUERRA MATINIERE; *Historia General del Perú, La República 1948 – 1980*, Tomo VII, Editorial Brasa S.A, Lima, 1994,
- M. VEGAS Y S .PAREDES , *Educación de Calidad con Equidad para el Desarrollo Nacional*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2016, p. 12
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/GUIA_ORIENTACION_LEY_PRESUPUESTO_2017.pdf>. Consultado: 28/09/2017.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/dic/9Inversion_10a%C3%B1os_vs_53%20meses-01enero2016.pdf>. Consultado: 28/09/2017.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/dic/Funciones_por_Periodo_de_Gobierno_al_31Dic2015>. Consultado: 28/09/2017.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN . Disponible en : <<http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Resumen-TERCE-PISA2012.pdf>> Consultado: 29/09/2017
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DS-011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación, Perú, entrando en vigencia el 08 de julio de 2012.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponible en: <<http://umc.minedu.gob.pe/?p=1357>>. Consultado: 28/09/2017.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponible en: <<http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Resultados-Nacionales-2016.pdf>> Consultado: 28/09/2017.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. DS -009-2005-ED, *Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo*, Perú, entrado en vigencia el 28 de abril del 2005.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. RM 0156-2012-ED aprueba la Directiva N 009-2012-MINEDU/SG, *Suscripción de Convenios facultando a las UGEL a realizarlo.*
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. RM -483-89-ED, *Reglamento de Centros Educativos de Acción Conjunta.*
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN; *La Gestión Descentralizada de la Educación, Editorial Ministerio de Educación, Lima, 2013.*
- MOSQUERA MONELOS, *El papel de las ONG en la atención a la dependencia, Fondo de Universidade da Coruña, 2008.*
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, celebrada el 16 de diciembre de 1966. Suscrita por el Perú lo firmó el 11 de agosto de 1977 y entró en vigencia para el Perú el 28 de julio de 1978.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración sobre los Derechos del Niño*, adoptada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entró en vigencia para el Perú a partir del 04 de octubre de 1990.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Celebrada en París, el 10 de diciembre de 1948. Aprobada por Resolución Legislativa N° 13282 de 09 de diciembre de 1959. Registro N° 307.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana de Derechos Humanos*, Adoptado en San José, el 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Perú el 12 de julio de 1978, entró en vigencia para el Perú a partir del 28 de julio de 1978.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Pacto de San Salvador*, adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 entró en vigencia para el Perú desde 16 de noviembre de 1999, de acuerdo al numeral 3 del art. 21 del indicado Protocolo.
- Presentación del Proceso Censal 2017 – MINEDU. Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=d524d4b5-0dd3-4706-a1e8-c65fb18a3d77&groupId=10156>. Consultado: 30/06/2019.
- R. PEREZ MAMANI, Informe Final, *Nivel socioeconómico, tipo de escuela y resultados educativos en el Perú: El caso de PISA 2012*, CIES, setiembre, 2015.

- S. SEGURA MUNGUÍA, *Nuevo diccionario etimológico Latín – Español y de las voces derivadas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, 3 edición.
- SANZ, *El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana ¿Buscando mejor calidad?*, Revista Peruana de Investigación Educativa, 2015, N 7.
- STC Exp. N° 008-2003-AI/TC, del 11 de noviembre de 2003, F.J. 11.
- STC Exp. N° 04646-2007-PA/TC, del 18 de mayo de 2008.
- STC Exp. N° 2537-2002-AA/TC, del 02 de diciembre de 2002.
- STC Exp. N° 2945-2003-AA/TC, del 20 de abril de 2004, F.J. 11.
- STC Exp. N° 4232-2004-AA/TC, del 3 de marzo de 2005.
- STC Exp. N° 00007-2014-PA/TC, del 01 de enero del 2019.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Constitución Política del Perú*. Disponible en: <tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>. Consultado: 28/09/2017.
- VALCÁRCEL; *Breve Historia de la Educación Peruana*, Lima, Editorial Educación, 1975.
- VILANOU TORRANO, *La pedagogía teológica en Edith Stein (1891-1942)*, Revista Española de Pedagogía, año LX.n223, septiembre-diciembre, 2002.