

**DESCENTRALIZACIÓN Y DERECHOS SOCIALES:
REFLEXIONANDO EN TORNO A LA SATISFACCIÓN
DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO
DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**
*DECENTRALIZATION AND SOCIAL RIGHTS: REFLEXIONS AROUND
THE SATISFACTION OF THE RIGHT TO EDUCATION IN
THE FRAMEWORK OF THE DECENTRALIZATION PROCESS*

Elena Alvites Alvites*
Pontificia Universidad Católica del Perú

Historically, fundamental rights have not been perceived in their totality with the same degree of enforceability. However, with the contributions of both the doctrine and the jurisprudence, today all fundamental rights, including those with social character, are considered to impose real obligations on the State.

In this article, the author shows how the decentralization process has influenced in this phenomenon, with emphasis on the right to education, and presents an analysis regarding the actual situation of this right in our country based on the positive actions that are under the responsibility of the Ministry of Education and the decentralized organisms.

KEY WORDS: *Constitutional Law; Constitutional Court; right to education; Ministry of Education; social rights; decentralization; progressiveness; Regional Governments.*

Históricamente, los derechos fundamentales no han sido percibidos en su totalidad con el mismo grado de exigibilidad. No obstante, con los aportes de la doctrina y la jurisprudencia, hoy se considera que todos los derechos fundamentales, inclusive aquellos de carácter social, imponen obligaciones reales al Estado.

En el presente artículo, la autora muestra cómo el proceso de descentralización ha influido en este fenómeno, con énfasis en el derecho a la educación, y plantea un análisis respecto de la situación actual de este derecho en nuestro país a partir de las acciones positivas a cargo del Ministerio de Educación y de los organismos descentralizados.

PALABRAS CLAVE: *Derecho Constitucional; Tribunal Constitucional; derecho a la educación; Ministerio de Educación; derechos sociales; descentralización; progresividad; Gobiernos Regionales.*

* Abogada. Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Diplomada en Estudios Avanzados en Derecho Constitucional por la Universidad de Alicante. Profesora de la Facultad de Derecho y de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ex Coordinadora de Políticas Públicas del Programa ProDescentralización de USAID y Ex Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo. Contacto: ealvites@pucp.edu.pe.

Nota del editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Editorial el día 02 de mayo de 2015, y aceptado por el mismo el 10 de mayo de 2015.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Peruana de 1993 adopta la fórmula política de Estado Social y Democrático, acogiendo entre sus disposiciones aquellos elementos esenciales del mismo. Así, en el artículo 1 establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen la finalidad suprema de la sociedad y el Estado; e incluye un amplio catálogo de derechos fundamentales, dentro de los cuales, gracias a la cláusula abierta prevista en su artículo 3, se encuentran los derechos sociales.

Asimismo, su artículo 51 afirma la supremacía constitucional y, en su Cuarta Disposición Final y Transitoria, señala que los derechos fundamentales se interpretan y aplican en función de los tratados internacionales que el Perú ha suscrito. De esa forma, se sitúa a los derechos sociales –como lo es el derecho a la educación– en la mejor posición dentro del ordenamiento jurídico peruano, dado que su fuerza vinculante se deriva de mandatos de la más alta jerarquía normativa, tanto constitucional como internacional, dado que el Estado peruano ha suscrito los dos tratados internacionales que reconocen estos derechos¹.

Paralelamente, el artículo 192 de la Constitución dispone que los Gobiernos Regionales son competentes para promover y regular actividades y servicios en materia de educación. Asimismo, el artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales² ha establecido de forma más concreta las obligaciones de los Gobiernos Regionales vinculadas a la satisfacción del derecho a la educación, como derecho social fundamental. En esa medida, parte de las obligaciones que tiene el Estado peruano con relación al derecho a la educación –como derecho social fundamental–, recae en los Gobiernos Regionales; en particular, todas aquellas vinculadas con la prestación directa del servicio para alcanzar su plena satisfacción, en correspondencia con el principio de progresividad.

El marco normativo de la descentralización relaciona directamente a la gestión que realizan los Gobiernos Regionales con la satisfacción de derechos sociales, como sucede con el derecho a la educación. En ese escenario, los resultados de la última Evaluación Censal de Estudiantes 2014, realizada por el Ministerio de Educación [en adelante, MINEDU]³, dan cuenta del incremento importante en los niveles de comprensión lectora y competencias matemáticas por parte de los y las estudiantes del país en los últimos siete años.

El MINEDU ha sostenido que las mejoras arrojadas por la aplicación de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 se deben, entre otros factores, a que: (i) un número mayor de instituciones educativas recibió materiales a tiempo; (ii) se realizó la contratación oportuna de docentes; (iii) un porcentaje importante de docentes recibió sesiones de soporte pedagógico en clase; y, (iv) se implementó un programa de reforzamiento para estudiantes con dificultades de aprendizaje⁴.

Los factores indicados por el MINEDU, por otro lado, se encuentran vinculados a las funciones que el artículo 47 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales asigna a los mismos, y que estos realizan a través de sus dependencias, como las Direcciones y Gerencias de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. De ahí que sea importante reflexionar sobre: (i) cuánto ha aportado el proceso de descentralización, en particular de los Gobiernos Regionales, a dicha mejora; así como, (ii) qué aspectos del proceso de descentralización podrían haber contribuido a que el Estado avance en la realización de los elementos que forman parte del derecho a la educación y deben estar presentes en el proceso educativo.

Ciertamente, dada la extensión del presente trabajo, su objetivo es formular una primera aproximación constitucional sobre la temática; sobre todo en un contexto en el que el proceso de descentralización viene siendo cuestionado por la vinculación de antiguas autoridades regionales con presuntos

¹ Ellos fueron: (i) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en el seno de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por el Estado peruano el 28 de abril de 1978; y, (ii) el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en el seno de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, y ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995 (también conocido como Protocolo de San Salvador).

² Ley 27867, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de noviembre de 2002.

³ De acuerdo a la información del MINEDU, la prueba fue aplicada a 517 000 estudiantes de segundo grado de primaria de escuelas públicas y privadas de todo el país, de los cuales un 44% alcanzó el nivel satisfactorio de aprendizaje en comprensión lectora y 26% en matemática; lo que supone, en comparación con los resultados del 2013, un incremento de 11 y 9 puntos porcentuales, respectivamente. Ver: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014". En: www.minedu.gob.pe/opyc/files/presentacionresultadosECE2014v3.pdf.

⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Escolares de todas las regiones del país mejoran en comprensión lectora y matemática". Nota de prensa de fecha 26 de febrero de 2015. En: www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=31122.

actos de corrupción⁵, situación que ha motivado la adopción de la Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú, sobre denominación y no reelección inmediata de las autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes⁶.

Con ese norte, inicialmente se realizará una breve presentación del modelo de descentralización previsto en la Constitución, para posteriormente presentar las principales características de los derechos sociales como marco del desarrollo del contenido del derecho a la educación. Al final del artículo, se identificarán algunos aportes del proceso de descentralización en la satisfacción del derecho social a la educación y se plantearán reflexiones.

II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN INICIADO EN EL AÑO 2002⁷

La descentralización puede ser abordada desde diversos puntos de vista, destacándose dos de ellos. El primero está referido a que la descentralización constituye una forma de distribución del poder estatal, asignando funciones de gobierno a entidades territoriales o gobiernos descentralizados que forman parte del Estado y ejercen sus funciones sobre una determinada porción del territorio. Vale decir, constituye una forma de organización de carácter democrático porque, generalmente, las autoridades que conducen los niveles de gobierno descentralizados son elegidas democráticamente a través del voto popular.

En el caso peruano, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución, el gobierno del Estado peruano es unitario y descentralizado, y se organiza de acuerdo al principio de separación de poderes. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Perú, en comparación a otros Estados, “[...] no es «unitario descentralizado», sino «unitario y

descentralizado». La diferencia entre uno y otro caso no es un simple juego de palabras. Encierra profundas diferencias en lo que a la distribución horizontal del poder respecta. Un Estado «unitario descentralizado» es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un ámbito político. En dichos Estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía [...], nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192.6 y 200.4 de la Constitución)”⁸. De esa forma, ha resaltado que estamos frente a un solo Estado que ha optado por la descentralización en términos políticos, por lo que se reconoce autonomía política tanto a las Municipalidades como a los Gobiernos Regionales.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, esa dimensión política de la descentralización peruana se evidencia no sólo en la elección democrática de las autoridades locales y regionales, sino también en la posibilidad que tienen de dictar normas con rango de ley. Ello porque la Ley 27680, al reformar el Capítulo XIV de la Constitución de 1993, sentó la forma de distribución territorial del poder del Estado peruano, estableciendo tres niveles de gobierno: (i) gobierno nacional; (ii) gobiernos regionales; y, (iii) los gobiernos locales o municipalidades (provinciales y distritales)⁹.

La Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización¹⁰, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades¹¹ y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹² desarrollan las com-

⁵ Sobre las acusaciones e investigaciones en casos de corrupción en Gobiernos Regionales y Locales, se pueden revisar diversos informes periodísticos en: (i) <http://www.larepublica.pe/28-05-2014/19-presidentes-de-gobiernos-regionales-deben-responder-por-158-casos-de-corrupcion>; (ii) <http://www.larepublica.pe/25-09-2014/22-presidentes-regionales-tienen-procesos-judiciales>; (iii) <http://www.larepublica.pe/09-07-2014/poder-judicial-investiga-por-corrupcion-a-ocho-presidentes-regionales>.

⁶ Publicada el 10 de marzo de 2015 en el Diario Oficial “El Peruano”.

⁷ Sobre los varios intentos de organizar y gestionar el Estado peruano de manera descentralizada a lo largo de la vida republicana, ver: ZAS FRIZ, Jhonny. “La insistencia de la voluntad: el actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)”. Lima: Defensoría del Pueblo. 2004. pp. 21-24. Asimismo, sobre el proceso de descentralización iniciado en 1989, puede revisarse: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Estudio del proceso de descentralización en el Perú”. Lima: Deutsche *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. pp. 27-32.

⁸ Ver, entre otras: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0020-2005-PI y 0021-2005-PI (acumulados), de fecha 27 de setiembre de 2005. Fundamento Jurídico 38.

⁹ Ley de Reforma Constitucional, publicada el 7 de marzo de 2002 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁰ Ley 27783, publicada el 20 de julio de 2002 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹¹ Ley 27972, publicada el 27 de mayo de 2003 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹² Ley 29158, publicada el 20 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial “El Peruano”.

petencias que corresponden a cada uno de estos tres niveles de gobierno. Además, de acuerdo al artículo 13 de la Ley de Bases de la Descentralización estas competencias pueden ser de tres tipos: (i) competencias exclusivas, cuyo ejercicio corresponde de manera excluyente a un nivel de gobierno; (ii) competencias compartidas, que suponen que los niveles de gobierno tienen asignadas funciones específicas para la prestación de un servicio o bien a la ciudadanía, como sucede con la prestación del servicio educativo como forma de satisfacer el derecho a la educación; y, (iii) competencias delegadas, que son aquellas que corresponden a un nivel de gobierno, y éste las delega en otro de distinto nivel a través de un convenio.

Como se ha adelantado, para el ejercicio de sus competencias, la Constitución atribuye autonomía política, económica y administrativa tanto al nivel regional de gobierno como al municipal. El alcance de la autonomía, como ha señalado el Tribunal Constitucional, “[s]upone capacidad de autodesenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En este contexto, respetar el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de autodesenvolvimiento pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables. [...] Y es que la capacidad de autogobierno, esto es, el desenvolvimiento con libertad y discrecionalidad, no significa dejar de pertenecer a una estructura general de la cual se forma parte en todo momento, que está representada por el Estado y por el ordenamiento jurídico que lo rige. Por su propia naturaleza, la autonomía hace referencia a un poder limitado, en el que se ejercita un conjunto de atribuciones, pero respetando el principio de unidad del Estado, al que se refiere el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución”¹³. De esa forma, el concepto de autonomía está vinculado con la pertenencia de los gobiernos descentralizados a una organización política y jurídica mayor,

como son el Estado peruano y el ordenamiento constitucional¹⁴.

La autonomía regional y local, como garantía institucional de los gobiernos descentralizados para que puedan cumplir cabalmente con sus competencias constitucionales, ha sido afirmada en las sentencias del Tribunal Constitucional. Pero éste también ha indicado que el alcance de la autonomía –como capacidad de autogobierno y discrecionalidad– no tiene siempre la misma intensidad, por lo que “[e]s constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue. La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto al ejercicio de aquellas atribuciones competenciales que los excedan, como los intereses supralocales, donde esa autonomía tiene que necesariamente graduarse en intensidad [...] Por tanto, los intereses nacionales deben llegar a modular la eficacia de la autonomía regional, más aún si se tiene en cuenta que ésta está sujeta a parámetros constitucionales que le dotan de validez y eficacia”¹⁵.

De esa forma, el Tribunal Constitucional también ha establecido límites a la autonomía de los gobiernos regionales, dado que pertenecen a “[...] una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste. [...] Es decir, tanto el Gobierno Nacional como el Regional y el Local poseen autonomía a nivel del Derecho Público Interno, pero sólo el Gobierno Nacional detenta la soberanía a nivel del Derecho Público Internacional”¹⁶.

Esta primera aproximación al concepto de descentralización, como forma de distribuir u organizar el poder estatal, está relacionada con la finalidad constitucional de racionalizar u ordenar el poder político del Estado¹⁷, pero también la de profundizar los sistemas democráticos, en tanto las funciones de gobierno no recaen sólo en el Ejecutivo nacional, sino en gobierno descentralizados cuyas

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 010-2001-AI, de fecha 26 de agosto de 2003. Fundamento Jurídico 4.

¹⁴ Ver: (i) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 007-2002-AI, de fecha 27 de agosto de 2003. Fundamento Jurídico 9; y, (ii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00053-2004-PI, de fecha 16 de mayo de 2005. Fundamento Jurídico 3.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 002-2005-PI, de fecha 18 de febrero de 2005. Fundamento Jurídico 37.

¹⁶ Ibid. Fundamento Jurídico 32.

¹⁷ GOMES CANOTILHO, José. “Teoría de la Constitución”. Cuadernos Bartolomé de las Casas. Tomo 31. Madrid: Dykinson. 2003. p. 108.

autoridades son elegidas, precisamente, por la ciudadanía que habita en los territorios que gestionan. La descentralización, en esa medida, se configura como un instrumento democratizador, en tanto una técnica de organización que permite resolver de mejor forma los asuntos públicos¹⁸. De esa manera, se hace evidente la naturaleza política de la descentralización, dado que es una modificación de la forma de distribución del poder y no sólo una forma de organización administrativa¹⁹.

La segunda perspectiva del concepto de descentralización está vinculada a su condición de política de Estado. En efecto, es considerada una política permanente de los Estados que persigue unos fines específicos y que, generalmente, se implementa a través de un proceso de mediano y largo plazo. Así, se le relaciona con el proceso o ruta que se sigue para que el gobierno central o nacional vaya transfiriendo responsabilidades y mayores niveles de autonomía a los gobiernos descentralizados que gestionan una circunscripción territorial.

De esa forma, el Estado, progresivamente, se va acercando a la población, y esto debería permitirle percibir de manera inmediata sus necesidades y particularidades. Esta cercanía, además, situaría al Estado en una mejor posición para cumplir de forma eficaz los fines del Estado que, como lo dispone el artículo 44 del texto constitucional, son: (i) promover el desarrollo sostenible; (ii) garantizar el bienestar general; y, (iii) respetar y satisfacer los derechos las personas.

De forma paralela a la transferencia de responsabilidad, y como una manifestación del principio de

cooperación y lealtad entre niveles de gobierno²⁰, corresponderá también que el gobierno nacional adopte arreglos institucionales para fortalecer la articulación con los gobiernos descentralizados, dado que comparten competencias y son co-responsables de la prestación de los servicios asociados a dichas competencias.

Es en ese contexto que la descentralización, como política de Estado, ha sido valorada. Así, entre otras razones, se puede mencionar: (i) por su aporte a la promoción del desarrollo económico, pues deja de ser tarea de un solo nivel de gobierno, que no siempre tiene la capacidad de llegar a todo el territorio; (ii) por su contribución a estrechar las brechas de acceso a servicios, ejercicio de derechos e igualdad entre las personas que habitan distintas circunscripciones territoriales; (iii) por su aporte a la democracia, dado que permite la elección de autoridades a nivel descentralizado y, en algunos casos, la participación de la ciudadanía en la gestión pública; y, (iv) porque constituye una forma de organización estatal que facilita el control del territorio²¹.

Para el caso peruano, a partir de los conceptos de desarrollo humano y densidad del Estado²², se ha considerado que “[u]na mayor y mejor descentralización hacia los gobiernos regionales y municipales y una complementaria desconcentración del propio gobierno nacional podría mejorar la homogeneidad territorial de la densidad del Estado peruano [...]”²³. Dicho de otro modo, sería una forma de asegurar la presencia del Estado en todo el territorio para atender a las distintas comunidades, prestar servicios y promover el de-

¹⁸ DE VEGA, Pedro. “Poder Constituyente y regionalismo”. En: TRUJILLO, Gumersindo (Editor). “Federalismo y regionalismo”. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1979. p. 354.

¹⁹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía”. Lima: PNUD. 2006. p. 42.

²⁰ Este principio está referido a que el ejercicio de las competencias compartidas “deberá de realizarse en los términos que establece la Constitución y las leyes orgánicas, «preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación» (artículo 189 de la Constitución), coordinando «con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones» (artículo 191 de la Constitución). En suma, en «armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo» (artículo 192 de la Constitución). Los gobiernos regionales, al tener un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales. Asimismo, tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al Gobierno Nacional así como a los gobiernos municipales. [...] Dicho principio de lealtad regional, se deriva implícitamente de los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución. Opera como una garantía institucional, pues asegura que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración en el que los gobiernos regionales puedan confundir el principio de autonomía que le ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 191) con los de autarquía o soberanía interna”. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0020-2005-PI y 0021-2005-PI (acumulados), de fecha 27 de setiembre de 2005. Fundamentos Jurídicos 41-44.

²¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Óp. cit. pp. 45-46.

²² El concepto de densidad del Estado se refiere a “los desempeños o funcionamientos del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado en una determinada circunscripción dependerá del número y cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella. [...] Por ello, la densidad es atributo de un Estado para suministrar aquellos elementos, bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano”. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente”. Lima: PNUD. 2010. p. 29.

²³ Ibid. p. 61.

sarrollo sostenible aprovechando las potencialidades de cada zona.

El proceso de descentralización iniciado en el Perú en el año 2002, en esa medida, debe entenderse como el medio a través del cual se va implementado la descentralización como política de Estado; es decir, se trata de un proceso político-técnico a través del cual se va configurando y plasmando la organización política del Estado unitario y descentralizado, con el objetivo de acercar el Estado a la población y alcanzar el desarrollo integral del país mejorando los servicios que se brindan a la población.

Precisamente, a partir de esta perspectiva del proceso de descentralización, y considerando las diversas competencias que la Constitución y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales ha asignado a éstos para la prestación de servicios, es posible identificar la relación de esta política de Estado con la satisfacción de los derechos sociales; sobre todo, con el derecho a la educación, cuya base normativa es el artículo 47 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

III. LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES: EL CASO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A. Aspectos generales de los derechos sociales

Los derechos sociales se relacionan directamente con las condiciones de existencia de las personas; dicho de otro modo, su finalidad es la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos, a través de la prestación de bienes y servicios. Se trata de derechos que se concretan en acciones que se orientan a modificar las estructuras económicas, sociales y culturales de una comunidad²⁴, pues su objetivo es cubrir las carencias materiales y brindar a las personas “diversos tipos de prestaciones, la colaboración de los poderes públicos en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo”²⁵.

Están referidos a aquellas necesidades cuya satisfacción está ligada a la conservación de la dignidad humana²⁶, dado que aleja al ser humano de “aquellas situaciones o estados que constituyen una privación de aquello que es básico e imprescindible y que, en consecuencia, lo pone directamente en relación con la noción de daño, privación, sufrimiento grave para la personas”²⁷. Esa es la razón por la que se les considera, además, derechos fundamentales.

Para el Tribunal Constitucional, los derechos sociales, además de derechos subjetivos, son los fines sociales que permiten identificar a un Estado como Social y Democrático²⁸. En efecto, dichos derechos ingresan al catálogo de derechos fundamentales como una ampliación de los derechos fundamentales de autonomía, y persiguiendo la misma finalidad de éstos: (i) garantizar la dignidad humana; y, (ii) la efectiva participación de la ciudadanía en el sistema democrático, sobre todo de aquellos sectores de la sociedad que padecen inseguridad material²⁹.

En esa línea, los derechos sociales son complementarios a los derechos fundamentales de carácter liberal y, ciertamente, les brindan el soporte material necesario para su realización. Tienen una relación de interdependencia orientada a superar el concepto de libertad estrictamente jurídica para dar paso a una suerte de libertad fáctica, como producto de la superación de los obstáculos que la realidad coloca al libre desarrollo de los individuos³⁰. Los derechos sociales se constituyen en medios materiales para el ejercicio de la libertad, porque “[l]a seguridad formal tiene que ir acompañada de la seguridad material frente a la necesidad económica permanente o contingente a través de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la de atención médica, etc.”³¹. De esa forma, también se garantiza la igualdad de oportunidades³².

²⁴ CASCAJO CASTRO, José Luis. “La tutela constitucional de los derechos sociales”. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1988. p. 24.

²⁵ AÑÓN ROIG, María José. “Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación”. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1994. p. 266.

²⁶ HÄBERLE, Peter. “El Estado constitucional”. Lima: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2003. pp. 169-174.

²⁷ AÑÓN ROIG, María José. Óp. cit. p. 267.

²⁸ Ver, entre otras: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 3330-2004-AA, de fecha 11 de julio de 2005. Fundamento Jurídico 9.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamentos Jurídicos 4-5.

³⁰ ALEXY, Robert. “Teoría de los derechos fundamentales”. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1993. pp. 486 y siguientes.

³¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. “Las transformaciones del Estado contemporáneo”. Madrid: Alianza Editorial. 1994. p. 26.

³² HÄBERLE, Peter. “Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta”. Madrid: Tecnos. 2002. p. 196.

En efecto, la incorporación de los derechos sociales –como el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, entre otros– viene a cumplir funciones político-constitucionales trascendentes para una sociedad democrática y pluralista. Estos derechos concretan los principios y valores que se hallan a la base de los sistemas constitucionales, como la libertad o la igualdad, porque: (i) al ampliar la eficacia de los derechos fundamentales de libertad, extendiendo su eficacia a un número mayor de individuos, cumplen una **función correctora** del proceso social; (ii) al complementar y dotar de mayor densidad a la libertades fundamentales, realizan una **función liberadora**; y, (iii) al posibilitar la realización de la igualdad material entre los seres humanos, cumplen una **función igualadora**³³.

De ahí que, con relación al derecho a la educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas haya señalado que, como derecho social, constituye un presupuesto indispensable: (i) para la democracia y su satisfacción; así como, (ii) para la superación de males que todavía subsisten en nuestra sociedad, como la opresión contra la mujer, la pobreza o la explotación de los niños, niñas o adolescentes³⁴.

Adicionalmente, para América Latina, la satisfacción de los derechos sociales es de especial importancia para la consolidación de la democracia, pues la misma se encuentra ligada: (i) al logro de una mayor igualdad social; (ii) a la lucha contra la pobreza; y, (iii) a la expansión de todos los derechos ciudadanos. Como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la región, durante las dos últimas décadas del siglo XX, las políticas públicas destinadas a fortalecer la democracia se centraron en la dimensión electoral de la misma³⁵; sin embargo, la consolidación de la democracia, entendida como una manera de organizar la sociedad con el objetivo de asegurar y expandir los derechos de las personas, pasaba por fortalecer los niveles de ciudadanía económica y social.

En tal sentido, no debe quedar reducida al ejercicio de derechos políticos, sino que debe contemplar la vigencia efectiva de los derechos sociales³⁶.

Precisamente, para medir los avances en este aspecto de la ciudadanía, se construyó el Índice de Ciudadanía Social, que incluye las dimensiones vinculadas a los derechos económicos y sociales³⁷. En la segunda aplicación de dicho índice a los países de América Latina, se constató una fuerte expansión de la ciudadanía social en todos los países de la región. En efecto, mientras que en el período 2000-2010 el promedio regional del Índice de Ciudadanía Social fue 0.53, al iniciarse el 2014 fue de 0.64³⁸.

De ahí que se afirme que, en materia de ciudadanía social, “el primer decenio del siglo XXI es sin duda una década ganada para América Latina”. Pero también se advierte la necesidad de tomar los resultados con cautela, porque el mayor gasto social por parte de los Estados sólo ha sido posible por el incremento en la recaudación fiscal, que en algunos países –como por ejemplo el Perú–, se ha encontrado muy vinculado a los impuestos provenientes de la industria minera y petrolera, los cuales podrían decaer³⁹.

En ese marco, la satisfacción progresiva y la exigibilidad de los derechos sociales no se presenta sólo como un tema jurídico-político, sino también como un reto a la gestión de las finanzas públicas, así como al diseño e implementación de políticas públicas de promoción de diversos modos de desarrollo económico.

B. El derecho a la educación: base normativa constitucional, contenido y elementos básicos

Se suele atribuir al derecho a la educación el contenido básico de acceder y permanecer en el sistema educativo. Sin embargo, el derecho a la educación es un derecho complejo que involucra una serie de prestaciones, pero también de libertades. Se trata de un derecho que contempla, entre otras: (i) la

³³ ALVITES ALVITES, Elena. “La participación de la jurisdicción constitucional en la defensa del constitucionalismo social: a propósito de la protección jurisdiccional de los derechos sociales por el Tribunal Constitucional peruano”. Tesis doctoral en la Universidad de Alicante. 2004. pp. 29-30. En: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/174/browse?type=author&order=ASC&rpp=75&value=Alvites+Alvites%2C+Elena+Cecilia>.

³⁴ Observación General 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1999. Párrafo 1.

³⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Buenos Aires: Aguilar. 2004. p. 51.

³⁶ Ibid. p. 65.

³⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. “Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina”. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 2014. p. 195.

³⁸ Ibid. p. 199.

³⁹ Ibid. p. 211.

libertad de enseñanza y la de fundar instituciones educativas; (ii) la libertad de cátedra; (iii) la libertad de investigación; o, (iv) la libertad de elección de los padres acerca de la educación de sus hijos/as⁴⁰. El artículo 13 de la Constitución reconoce las mencionadas libertades y dispone el deber del Estado de garantizarlas.

De ahí que el Tribunal Constitucional también haya afirmado la naturaleza del derecho a la educación, cuyo contenido constitucionalmente protegido está determinado por: (i) el acceso a una educación adecuada; (ii) la libertad de enseñanza; (iii) la libre elección del centro docente; (iv) el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes; (v) el respeto a la identidad de los educandos; (vi) el buen trato psicológico y físico; (vii) la libertad de cátedra; y, (viii) la libre creación de centros docentes y universitarios⁴¹.

En esa medida, ha considerado también que se trata de un derecho cuya satisfacción permite a las personas participar plenamente de la vida social y política de sus comunidades, además de ser indispensable para la realización de otros derechos fundamentales⁴². Así, brinda a las personas el soporte necesario para su desarrollo integral⁴³, dado que los fines constitucionales de la educación son: (i) promover el desarrollo integral de la persona; (ii) promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo; y, (iii) el desarrollo de la acción solidaria⁴⁴.

Paradójicamente, ni el artículo 13 de la Constitución, ni ninguno de los siguientes artículos en los que se norman distintos aspectos de la educación –artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19–, han sido redactados en clave de derecho subjetivo; básicamente destacan su dimensión institucional, porque sus normas se centran en establecer exigencias objetivas al Estado⁴⁵. La Constitución se encontraría destacando la dimensión objetiva o institucional del derecho a la educación, no recogiendo la fórmula “todas las personas tienen derecho a la educación”.

Sin embargo, su artículo 17 reconoce las tres garantías básicas de la educación como derecho fundamental subjetivo⁴⁶, como son su carácter universal, obligatorio y gratuito en las instituciones del Estado. Asimismo, para el Tribunal Constitucional, los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Constitución sí delimitan el contenido, las facultades y las obligaciones del Estado que se derivan del derecho fundamental a la educación⁴⁷, protegiendo las principales manifestaciones de dicho derecho, como son: “a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y c) la calidad de la educación”⁴⁸.

En el caso del acceso, el Tribunal Constitucional ha señalado que se garantiza tanto la cobertura educativa cuanto el acceso en sentido estricto, proscribiéndose los requisitos de admisibilidad a los centros educativos que contengan criterios discrimi-

⁴⁰ Sobre las libertades en el sistema educativo peruano, ver: CASTILLO CÓRDOVA, Luis. “El principio de libertad en el sistema educativo”. Piura: Universidad de Piura. 2004. pp. 73 y siguientes.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0091-2005-PA, de fecha 18 de febrero de 2005. Fundamento Jurídico 6.

Sobre la naturaleza compleja del derecho a la educación, se ha sostenido que “[n]o hay un derecho a la educación sin más, sino que el fenómeno de la educación despliega en el mundo del Derecho un haz de requerimientos, un haz de derechos diversos no siempre de fácil armonización [...] los estudios sobre el derecho a la educación han puesto de manifiesto que no hay un solo derecho a la educación sino que hay varios derechos educativos”. MARTÍNEZ DE PISÓN, José María. “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza”. Cuadernos Bartolomé de las Casas. Tomo 27. Madrid: Dykinson. 2003. p. 61.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0091-2005-PA, de fecha 18 de febrero de 2005. Fundamento Jurídico 6.

⁴³ En concreto, el Supremo Intérprete señala que la educación tiene como finalidad “[...] desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, enmarcada en una visión latinoamericana y universal”. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamento Jurídico 10.

⁴⁴ Ver: (i) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamento Jurídico 13; y, (ii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4646-2007-PA, de fecha 17 de octubre de 2007. Fundamento Jurídico 13.

⁴⁵ PRIETO SANCHÍS, Luis. “Ley, principios, derechos”. Cuadernos Bartolomé de las Casas. Tomo 7. Madrid: Dykinson. 1998. p. 79.

⁴⁶ MARTÍNEZ DE PISÓN, José. Óp. cit. p. 69.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamentos Jurídicos 10-11.

⁴⁸ Ver: (i) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4646-2007-PA de fecha 17 de octubre de 2007. Fundamento Jurídico 15; y, (ii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00025-2007-PI, de fecha 19 de setiembre de 2008. Fundamento Jurídico 20.

natorios: “[...] los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho a la educación de los menores [...]. En definitiva, frente a una negación de la entidad educativa de admitir a un escolar, cabe analizar si las razones que la sustentan son conformes con la Constitución”⁴⁹.

Con relación a la permanencia en el sistema educativo y el respeto de la dignidad del educando, el Tribunal ha sostenido que el educando no puede ser separado del centro educativo por motivos que no guarden relación con el principio de proporcionalidad; pero esta norma no exime al estudiante de cumplir un régimen disciplinario al interior de la escuela que sea conforme a dicho principio. Asimismo, esta manifestación del derecho a la educación prohíbe todo tipo de tortura o de trato cruel, inhumano o degradante al interior de las escuelas⁵⁰.

Finalmente, respecto a la calidad de la educación, ha señalado que ésta se encuentra referida tanto a asegurar el desarrollo cognitivo del educando como a la promoción de actitudes y valores de carácter cívico. Esa sería la razón por la que la Constitución establece que el Estado tiene las obligaciones de: (i) supervisar la calidad de la educación; (ii) regular y promover la carrera magisterial; y, (iii) brindar formación ética y cívica sobre la Constitución y los derechos humanos⁵¹.

Asimismo, en atención a lo establecido en el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los diferentes artículos constitucionales que configuran el régimen constitucional de la educación deben ser interpretados en conjunto con los tratados internacionales sobre derechos humanos; en particular, (i) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, (ii) el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también denominado Pacto de San Salvador.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y posteriormente el Pacto de San Salvador, reconocen el derecho a la educación

como un derecho humano del que deben gozar, sin discriminación alguna, todas las personas, y cuya realización plena se encuentra sujeta al principio de progresividad⁵².

Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –artículo 13– señala que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, y precisa que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, precisa que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por lo que la gratuidad debe implementarse progresivamente.

A su turno, el artículo 13 del Pacto de San Salvador reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que ésta debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. Para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación, este tratado internacional dispone que la enseñanza primaria sea obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que progresivamente debe asegurarse el acceso gratuito y general a la enseñanza secundaria, así como a la enseñanza superior en base a la capacidad de cada una de las personas.

Asimismo, los dos tratados internacionales indicados establecen que la plena realización del derecho a la educación se encuentra sujeta al principio de progresividad, debido a que “[...] la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”⁵³. Sin embargo, este principio sí impone a los Estados la obligación de adoptar, en un plazo razonable, medidas deliberadas, concretas y orientadas a la plena satisfacción de los derechos sociales, como el derecho a la educación.

De igual modo, el principio de progresividad exige a los Estados que la adopción de toda medida de carácter regresivo respecto a la satisfacción de los

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4646-2007-PA, de fecha 17 de octubre de 2007. Fundamento Jurídico 18.

⁵⁰ Ibid. Fundamentos Jurídicos 19-20.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4646-2007-PA, de fecha 17 de octubre de 2007. Fundamentos Jurídicos 22-23.

⁵² Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵³ Observación General 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el 4 de diciembre de 1990. Párrafo 9.

derechos sociales sea adoptada luego de una adecuada evaluación, y que su justificación esté relacionada con la protección de la totalidad de los derechos reconocidos en el tratado internacional, así como en el contexto del máximo aprovechamiento de los recursos de que dispone cada Estado⁵⁴.

Sin embargo, el carácter progresivo de las obligaciones que se derivan de los derechos sociales no libera a los Estados de la obligación de cumplir con los niveles mínimos de satisfacción de estos derechos⁵⁵. Vale decir, existen ciertos niveles mínimos de cada derecho que serán exigibles de forma inmediata a los Estados, que para el caso del derecho a la educación será, por ejemplo, el derecho a acceder al sistema educativo sin discriminación alguna y recibir el servicio educativo.

De igual modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha identificado cuatro elementos que deben de estar presentes en el proceso educativo para satisfacerlo. Estos son: (i) la disponibilidad; (ii) la accesibilidad; (iii) la aceptabilidad; y, (iv) la adaptabilidad⁵⁶. Se trata de cuatro elementos que también han sido recogidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; así, el alto tribunal ha considerado que se trata de cuatro características que se deben tener en cuenta en todos los niveles y formas de educación⁵⁷.

Respecto al elemento **disponibilidad**, el Comité ha señalado que deben existir instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente respecto al número de población y extensión territorial de cada Estado, así como que los centros educativos deben estar dotados de: (i) docentes calificados; (ii) material educativo de calidad; y, (iii) servicios sanitarios⁵⁸.

Con relación a la **accesibilidad**, se exige que las instituciones y los programas de enseñanza sean accesibles a todos, sin discriminación alguna. En esa medida, este elemento tiene tres dimensiones: (i) el respeto al mandato de no discriminación, en especial respecto a los grupos más vulnerables; (ii) la accesibilidad material, en términos geográficos o de tecnología; y, (iii) la accesibilidad económica, referida a la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza, inicialmente referida a la educación primaria pero progresivamente extensible a los otros niveles de enseñanza⁵⁹.

El tercer elemento del derecho a recibir educación, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es la **aceptabilidad**, la misma que demanda que los programas de estudio y los métodos de enseñanza sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Asimismo, el diseño de dichos programas debe obedecer a los objetivos y fines de la educación previstos en la Constitución y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁰.

Finalmente, el elemento **adaptabilidad** exige que la enseñanza –planes y programas de estudio– tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de comunidades y sociedades que cambian o se transforman, y que responda a las necesidades de alumnos y alumnas que provengan de contextos culturales o sociales variados⁶¹.

De los cuatro elementos esenciales del derecho a la educación, es posible derivar obligaciones concretas⁶²; no obstante, por las dimensiones del presente trabajo, sólo se hará referencia a las obligaciones generales que se derivan del derecho a

⁵⁴ Ibid. Párrafos 3 y 9.

⁵⁵ Ibid. Párrafo 10.

⁵⁶ Observación General 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1999. Párrafos 6-7.

⁵⁷ En las siguientes sentencias, el Tribunal Constitucional ha acogido en su totalidad los argumentos desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los párrafos 6 y 7 de la Observación General 13 de fecha 8 de diciembre de 1999: (i) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0091-2005-PA, de fecha 18 de febrero de 2005. Fundamento Jurídico 6; (ii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA/TC, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamento Jurídico 16; y, (iii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4646-2007-PA, de fecha 17 de octubre de 2007. Fundamento Jurídico 32.

⁵⁸ Observación General 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1999. Párrafo 50.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Cabe mencionar que la educación inclusiva es una manifestación del derecho a la educación. Ver: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Informe Defensorial 127. Educación Inclusiva: Educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares". Lima: Defensoría del Pueblo. 2007. pp. 24-30.

⁶² Informe Preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, de fecha 13 de enero de 1999, elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Párrafos 51-74.

la educación. Así, el Comité ha señalado que “[s]i bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas obligaciones con efecto inmediato”⁶³. Es decir, impone obligaciones generales que implican desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer los distintos elementos mínimos del derecho a la educación y, para ello, los Estados deberán utilizar hasta el máximo de los recursos a su disposición. De igual forma, si un Estado adopta medidas regresivas respecto de los niveles de realización del derecho a la educación, debe demostrar que la decisión se justifica en relación con la totalidad de los derechos fundamentales y en el contexto de aprovechamiento máximo de los recursos disponibles⁶⁴.

De igual modo, se ha señalado que, como sucede con otros derechos humanos, del derecho a la educación se derivan tres tipos de obligaciones para los Estados; a la sazón, las obligaciones de: (i) respetar; (ii) proteger; y, (iii) cumplir (garantizar o promover)⁶⁵. Así, “[l]a obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y le presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación”⁶⁶.

Lo sostenido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye una pauta

interpretativa de las normas constitucionales que reconocen el derecho a la educación, tanto en su dimensión subjetiva como en su dimensión institucional. Esta pauta interpretativa, de alguna manera, ha sido seguida por el Tribunal Constitucional, al identificar y enumerar las responsabilidades del Estado en materia educativa que se derivan de las normas constitucionales referidas al derecho a la educación (artículos 16 y 17)⁶⁷.

Asimismo, se trata de una pauta interpretativa que debe orientar la labor que realice el legislador respecto del derecho a la educación, que se configura como un derecho fundamental de configuración legal, no sólo porque la mayoría de las normas constitucionales que lo regulan —artículos 13, 14, 15, 16 y 17— están formuladas como normas principios⁶⁸, sino porque el propio texto constitucional, en más de una oportunidad, ha establecido que una ley desarrollará el contenido de ciertos dispositivos referidos a la educación.

Esto último no debe advertirse como una limitación del derecho a la educación, porque la participación del legislador, en función del principio de reserva de ley, no debe ser entendida como disminución de la fuerza normativa de los derechos fundamentales, sino como una garantía que promueve y puede tornar más operativo el ejercicio de los derechos fundamentales⁶⁹.

C. Los aportes del proceso de descentralización a la satisfacción del derecho social a la educación: la articulación intergubernamental y las iniciativas de los gobiernos regionales

Como se indicó en la presentación, la aplicación de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 ha arro-

⁶³ Revisar la mencionada Observación General 13, dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Párrafo 43.

⁶⁴ *Ibid.* Párrafo 45.

⁶⁵ ABRAMOVICH Víctor y Christian COURTIS. “Los derechos sociales como derechos exigibles”. Madrid: Editorial Trotta. 2002. pp. 29-31.

⁶⁶ Revisar la mencionada Observación General 13, dada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Párrafos 46-47.

⁶⁷ Así, entre las responsabilidades, el Tribunal Constitucional ha identificado, por ejemplo, a las siguientes: (i) priorizar la asignación de recursos presupuestales para la educación; (ii) coordinar la política educativa; (iii) formular los lineamientos generales de los planes de estudio; (iv) supervisar el cumplimiento y la calidad de la tarea educativa; (v) asegurar que la actividad educativa se extienda a toda la población; (vi) procurar la permanente evaluación, capacitación y promoción del profesorado; (vii) fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, y a la vez promover la integración nacional; (viii) garantizar la mayor pluralidad de oferta educativa; (ix) procurar la permanente evaluación, capacitación y promoción del profesorado perteneciente a la carrera pública; (x) asegurar la erradicación del analfabetismo; (xi) asegurar una remuneración a los profesores que sea acorde a su elevada responsabilidad; y, (xii) garantizar el acceso irrestricto a la educación a través de la gratuidad en los centros estatales y a través de políticas de subvención de la educación privada. Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4232-2004-AA, de fecha 19 de julio de 2006. Fundamento Jurídico 15.

⁶⁸ BOROWSKI, Martín. “La estructura de los derechos fundamentales”. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho. Número 25. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2003. pp. 47-53.

⁶⁹ PRIETO SANCHÍS, Luis. “Estudios sobre derechos fundamentales”. Madrid: Editorial Debate. 1990. p. 118.

jado resultados positivos respecto a la comprensión lectora y matemática en los/as estudiantes de los diversos departamentos del país, lo que permitiría suponer que se están dando mejoras en la satisfacción de los elementos esenciales del derecho a la educación en el país.

Tres de los factores que el MINEDU identificó, entre los varios que han propiciado los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014, han sido: (i) que un número mayor de instituciones educativas recibió los materiales educativos a tiempo; (ii) que se realizó la contratación oportuna de docentes; y, (iii) que un porcentaje importante de docentes recibió sesiones de soporte pedagógico en clase. Estos tres factores, en conjunto, pueden ser leídos como mejoras en la satisfacción del elemento “disponibilidad” del derecho a la educación, dado que las instituciones educativas, en los diversos departamentos del país, han contado con la cantidad suficiente de material educativo y se les ha dotados de docentes calificados.

El otro factor identificado por el MINEDU, en cambio, estará vinculado a los elementos “aceptabilidad” y “adaptabilidad” del derecho a la educación, dado que se ha implementado un programa de reforzamiento para estudiantes con dificultades de aprendizaje. De esta forma, se ha buscado adaptar los métodos de enseñanza para que sean pertinentes a alumnos y alumnas que han manifestado ciertos problemas en el aprendizaje: este programa refleja un intento de adaptación a las necesidades del estudiante.

Sin embargo, todavía cabe la pregunta sobre cómo las puntuales manifestaciones de mejora en la atención de los elementos esenciales del derecho a la educación se relacionan con el proceso de descentralización. Para dar una primera respuesta o explicación, cabe recordar lo señalado sobre cómo, en el marco del principio de cooperación y lealtad entre niveles de gobierno, y de forma paralela a la transferencia de responsabilidad desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, el primero debe adoptar y promover arreglos institucionales para fortalecer la articulación intergubernamental. Ello, con el objetivo de que dichos arreglos faciliten el cumplimiento de responsabilidades en el marco de una competencia compartida, como lo es la competencia en educación.

Al respecto, debe indicarse que el MINEDU, desde el año 2012, ha venido trabajando precisamente

en la adopción de instrumentos normativos y de gestión para facilitar la prestación del servicio educación en corresponsabilidad con los Gobiernos Regionales e, incluso, con los Gobiernos Locales. Así, sin vocación de inventario, cabe mencionar la aprobación del Reglamento de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, con el objetivo de fortalecerla como espacio institucional de articulación técnico-política entre la alta dirección del MINEDU y representantes de los Gobiernos Regionales y Locales⁷⁰.

De igual modo, debe indicarse la adopción de Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales por parte del MINEDU,⁷¹ que proponen mecanismos e instrumentos para desarrollar o fortalecer la relación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno con el fin de alcanzar los objetivos y metas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional, los Proyectos Educativos Regionales y los Proyectos Educativos Locales.

Finalmente, cabe mencionar la oficialización de la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación en los procesos de gestión del desarrollo docente, gestión de materiales y recursos educativos, y gestión del mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares⁷²; cuyos contenidos fueron desarrollados por un equipo técnico conformado por representantes del MINEDU, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

Todos estos instrumentos normativos y de gestión mencionados han propiciado el intercambio y la cooperación entre los tres niveles de gobierno en lo que respecta a la prestación del servicio educativo y, de ese modo, la satisfacción del derecho a la educación en sus diferentes elementos básicos.

Una segunda línea argumentativa para dar respuesta a las interrogantes planteadas se relaciona con las decisiones y acciones de los Gobiernos Regionales para mejorar la prestación del servicio educativo en los departamentos. Así, por ejemplo, cabe mencionar el caso del Gobierno Regional de Moquegua, que adoptó un modelo de gestión educativa de enfoque territorial basado en: (i) el planeamiento estratégico; (ii) el trabajo articulado con los gobiernos locales; y, (iii) el incremen-

⁷⁰ Resolución Ministerial 0074-2013-ED, publicada el 20 de febrero de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”.

⁷¹ Resolución Ministerial 264-2014-MINEDU, publicada el 24 de junio de 2014 en el Diario Oficial “El Peruano”.

⁷² Resolución Ministerial 195-2015-MINEDU, publicada el 24 de marzo de 2015 en el Diario Oficial “El Peruano”.

to del presupuesto regional para educación –30% del total–, en particular para el acompañamiento pedagógico a docentes y el mantenimiento de la infraestructura escolar⁷³. Con esto, logró el primer lugar a nivel nacional en los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014, tanto en comprensión lectora como matemática⁷⁴.

El Gobierno Regional de Piura también diseñó y ha venido implementado un modelo de gestión educativa, confiando a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) las acciones de articulación de las políticas regionales con los Gobiernos Locales⁷⁵. Asimismo, las UGEL han desarrollado tareas de monitoreo, supervisión y acompañamiento a los docentes en las instituciones educativas. Esta política regional le ha permitido, sobre todo, obtener mejores resultados en comprensión matemática en la Evaluación Censal de Estudiantes 2014⁷⁶.

Otra experiencia regional que debe ser comentada es la referida al Gobierno Regional de Tacna, el cual ha diseñado y viene implementando el proyecto Aulas Interactivas, para incorporar las Tecnologías de la Información y Comunicación –TIC– al proceso de enseñanza-aprendizaje en los niveles inicial, primario y secundario de la zonas alto andinas del departamento, mediante una inversión de aproximadamente S/. 55 millones de nuevos soles⁷⁷. Asimismo, otras acciones realizadas por el Gobierno Regional le han permitido ocupar el segundo puesto a nivel nacional en comprensión lectora y razonamiento matemático⁷⁸.

Finalmente, también cabe mencionar el caso de Amazonas, en el que el Gobierno Regional diseñó e implementó el Plan de Mejoramiento de Capacidades en Comunicación y Matemática (Planmcy-ma), a través de un proyecto de inversión pública para el mejoramiento del servicio educativo en

el tercer ciclo de Educación Básica Regular en las instituciones educativas del nivel primario. A través del proyecto, se ejecutaron S/. 9.8 millones de nuevos soles de presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas, que fue asignado a la Dirección Regional de Educación entre los años 2011 y 2014. También permitió la implementación de varias estrategias, como por ejemplo la capacitación y actualización pedagógica especializada para docentes, la entrega de cuadernillos de trabajo y otros materiales contextualizados para los estudiantes, así como el monitoreo y acompañamiento a la labor pedagógica del docente en el aula⁷⁹.

Las acciones emprendidas por los Gobiernos Regionales para mejorar la satisfacción del derecho a la educación han estado enfocadas en el elemento de disponibilidad –materiales y acompañamiento docente– para elevar la calidad de la enseñanza, aunque en el caso de Moquegua también dentro del elemento disponibilidad se ha prestado atención al mantenimiento de la infraestructura educativa. Asimismo, por su vinculación con el elemento de accesibilidad a la tecnología, destaca la estrategia adoptada por el Gobierno Regional de Tacna.

Los aportes del proceso de descentralización, provenientes tanto del MINEDU –en su papel rector y articulador– como de los Gobiernos Regionales, constituyen todavía avances puntuales de cara a la plena satisfacción del derecho a la educación, pero sí ponen en evidencia la importancia que tiene la descentralización como forma de organización política y como política de Estado. Ello, considerando que descentralización no supone sólo la entrega de responsabilidad del Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, sino la corresponsabilidad en el adecuado cumplimiento de la competencia que comparten, a partir de la cooperación y la lealtad constitucional. ■

⁷³ ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. “Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2015. pp. 57-58.

⁷⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. “Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014”. En: www.minedu.gob.pe/opyc/files/presentacionresultadosECE2014v3.pdf. pp. 7-12. En comprensión lectora subió de aproximadamente 63% al 68%, mientras que en matemática pasó de 43.3% a 52.7%.

⁷⁵ ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. Óp. cit. pp. 60-61.

⁷⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Óp. cit. En comprensión lectora subió de aproximadamente 16.5% al 29.7%, mientras que en matemática pasó de 30% a 47.7%.

⁷⁷ ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. Óp. cit. pp. 64-65.

⁷⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Óp. cit. En comprensión lectora subió de aproximadamente 60% al 66%, mientras que en matemática pasó de 40.9% a 51%.

⁷⁹ ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. Óp. cit. pp. 62-63. Desde la implementación de su estrategia (2011), Amazonas ha venido mejorando siempre en sus resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes. Así, en la Evaluación Censal de Estudiantes 2014, en comprensión lectora subió de aproximadamente 26% a 38%, mientras que en matemática pasó de 23.8% a 35.1%. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Óp. cit. pp. 7-12.