

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



OBLIGACIONES INTERNACIONALES EXIGIBLES AL ESTADO PERUANO, DERECHOS PROGRESIVOS: EDUCACIÓN - CASO PRONAMA

Tesis presentada por la Bachiller en Derecho
María del Carmen Silva Vargas, para obtener el
Título Profesional de Abogada

AREQUIPA – PERÚ

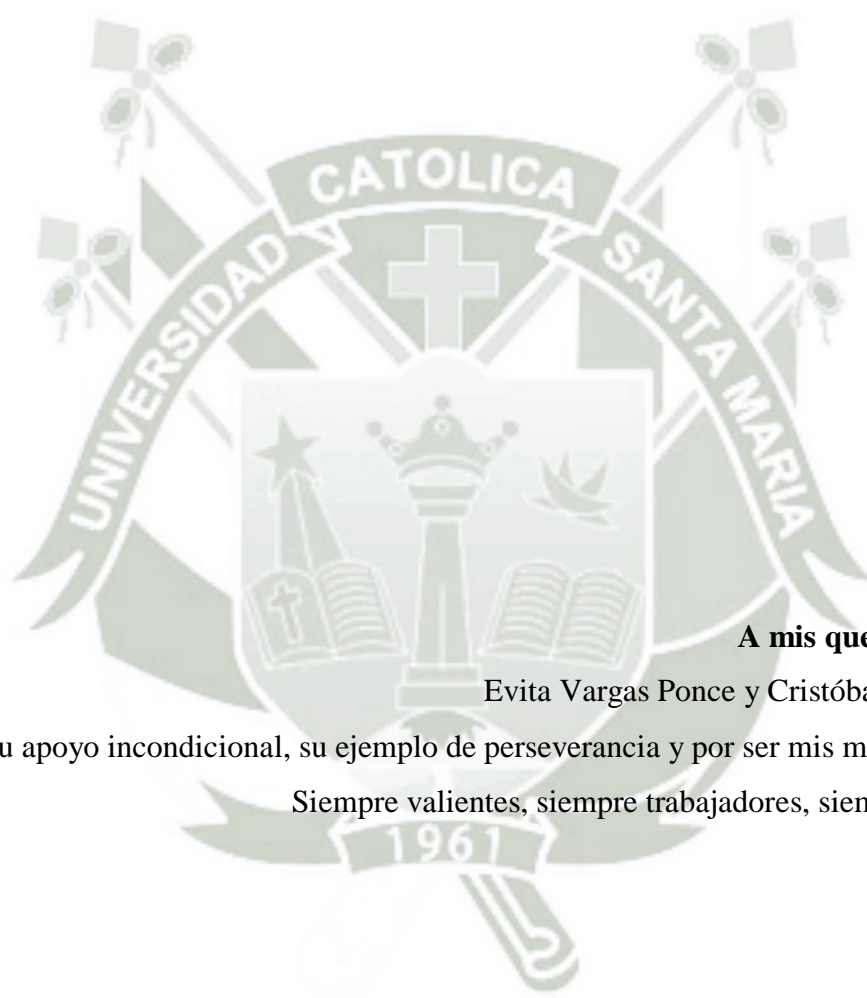
2015

**“El derecho a la Educación opera como multiplicador.
Cuando se garantiza, mejora todos los otros derechos
humanos; cuando se niega, anula el disfrute de la
mayoría, si no de todos”**

Katarina Tomaševski

(8 de Febrero de 1953 – 4 de Octubre de 2006)





A mis queridos padres,
Evita Vargas Ponce y Cristóbal Silva Rosas,
por su apoyo incondicional, su ejemplo de perseverancia y por ser mis mejores amigos.
Siempre valientes, siempre trabajadores, siempre solidarios

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CEDAW	<i>(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)</i> Convención para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer
CESCR / El Comité	<i>(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)</i> Comité de DESC de la ONU
CIDH	Comité Interamericano de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIGEBA	Dirección General de Educación Básica Alternativa
EBA	Educación Básica Alternativa
EBR	Educación Básica Regular
ECOSOC	<i>(Economic and Social Council)</i> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PEBAJA	Programa de EBA para Jóvenes y Adultos
PIDESC	Pacto Internacional de DESC
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
SEDI	Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA
TC / El Tribunal	Tribunal Constitucional Peruano
UNESCO	<i>(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)</i> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

La Educación no es una dádiva gubernamental, es una obligación del Estado. Como herramienta indispensable para el desarrollo personal y el cambio social, considerando el contexto nacional de exclusión y pobreza aún persistente, es preciso que ocupe un lugar privilegiado. Su pertenencia a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales no le resta eficacia, además no se puede hablar de un verdadero respeto por los Derechos Humanos cuando se la desatiende.

Nuestro Estado es uno de los más denunciados en el Sistema Interamericano, con la mayor parte de casos, si no todos, perdidos. La estrategia de defensa ha variado entre negar todo incumplimiento e infracción, o desatender los procesos hasta un punto irremediable. Ello es solo otra muestra de la desidia en el respeto cabal de nuestras obligaciones internacionales, más aun cuando se trata de derechos sociales; allí radica el problema que ha motivado este trabajo: la inobservancia de nuestro Estado respecto a sus compromisos internacionales en el ámbito de los derechos sociales, conocidos como *progresivos*, de manera especial la Educación en su sector más vulnerable (la básica-fundamental para personas en situación de analfabetismo) es una cuestión que debe analizarse jurídicamente contrastando normas, nacionales como supranacionales, recolectando además datos doctrinarios y jurisprudenciales relevantes en la materia, a fin de esbozar una solución. En este trabajo se ha investigado tales aspectos recurriendo al método deductivo conceptual. Y la hipótesis refiere que, pese a existir convenios internacionales al respecto, la política educativa del Estado –sobre todo lo concerniente a la dotación de normas- termina vulnerando el derecho respecto a la obligación jurídica, supranacional y constitucionalmente reconocida, de fomento a la superación del analfabetismo. Como se verá en la parte final, las conclusiones indican que, efectivamente, el tratamiento de la legislación respecto a Alfabetización debe reformularse, para lo cual se ha elaborado un Proyecto de Modificatoria de Ley acorde con los principales aspectos encontrados en la normativa internacional y, a su vez, orientado a la exigencia de progreso paulatino en este derecho social.

En los primeros dos capítulos se ha esquematizado la información legal, jurisprudencial y doctrinaria respecto al Derecho a la Educación en los Sistemas Interamericano y Universal encontrándose al final del segundo, una breve análisis del tratamiento que ha ameritado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los informes al respecto de la Defensoría del Pueblo ya que ambas instituciones son tratadas, internacionalmente, como *eje transversal de Acceso a la Justicia*. Con estas directrices se procede a elaborar un análisis del caso nacional en el tercer capítulo, evidenciando cuáles son las principales normas y, dentro de ellas, los rasgos negativos que deberían reformularse. En todos los capítulos pueden encontrarse secciones que colinden con una interpretación de sociología jurídica, este es un límite a la investigación nacido de la particularidad de contrastar normas y tener, además, ciertos datos de la realidad que exponen el *incumplimiento* de tales reglas; pese a ello, la investigación en conjunto es netamente jurídica y solo ha tomado licencias en cuanto a su crítica para pronunciarse sobre la evidente inaplicación de las normas analizadas y comparadas. En el acápite titulado Observaciones Preliminares de la Investigación se encuentran otros límites y consideraciones particulares que ha presentado la realización de este trabajo.

Esta tesis desea colaborar con una nueva corriente que impulse a los gobiernos a honrar sus compromisos y mejorar así la situación de los Derechos Humanos dentro del ámbito local. La investigación académica, sumada al análisis documental y jurídico del caso emblemático (el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA que durante los años 2006-2011 ejecutó una serie de acciones contando con el mayor presupuesto, económico y humano, otorgado hasta el momento) busca poner en relieve a uno de los sectores más excluidos en el territorio, los llamados analfabetos; luego de la Declaración del país como “Territorio Libre de Analfabetismo”, mediante el Decreto Supremo 013-2011-ED, esta exclusión se hizo más notoria. No solo han disminuido los recursos en esa materia sino que se ha dado por sentado que el tema educativo se maneja como una mera política de Gobierno. ¿Es jurídicamente válido el tratamiento actual del tema? Encontramos que no y proponemos una revisión a la luz del derecho internacional.

RESUMEN

El presente Trabajo de investigación puntualiza las obligaciones estatales respecto al derecho a la Educación tomando en cuenta su especial tratamiento por ser un Derecho Humano de la generación de los denominados Económicos, Sociales y Culturales que tienen como una de sus principales características la *progresividad*; terminando con un análisis del caso emblemático titulado PRONAMA, a fin de revisar si en la realidad peruana se acatan tales compromisos jurídicos y cuáles son, en todo caso, los que ameritan una revisión en base al análisis de la normativa nacional y supranacional.

En el primer capítulo se desarrollan los conceptos básicos y los instrumentos jurídicos más relevantes en el tema, con el propósito de dejar sentado el compromiso legal que pesa sobre el Estado. En el segundo capítulo, se especifica cuáles son y en qué consisten las obligaciones respecto al derecho progresivo a la Educación, enfocándose al de tema de la alfabetización, asimismo se introduce la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional junto a los informes de la Defensoría del Pueblo. Y, en el último capítulo se expone un caso peruano simbólico y vigente por sus consecuencias jurídicas, sociales y políticas, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, reconociendo que una señal del respeto a los Derechos Humanos, como son: Educación y Acceso a la Cultura, es el esfuerzo por romper el círculo de pobreza y exclusión de millones de peruanos que no han podido acceder a la enseñanza formal; de este modo, la sección final contendrá un análisis preciso sobre el cumplimiento del Programa con las normas internacionales previamente estudiadas y ya establecidas.

ABSTRACT

The present research work points out the State obligations under the right to Education, taking into account their special treatment for being a human right of the generation of the Economic, Social and Cultural Rights and its “progressive realization”; ending with an analysis of the emblematic case entitled PRONAMA, in order to verify if the legal commitments, in the Peruvian reality, are satisfied and which ones, in any event, warrant a special review according to the national and supranational legislation.

The first chapter exposes the basic concepts and the most important juridical instruments, in order to make clear the legal obligation that weighs on the State. The second chapter, specifies what they are and what they consist of legal obligations for the progressive right to education, focusing on the theme of literacy; also, shows the jurisprudence of our Constitutional Court together with the reports of the Ombudsman. And the last chapter presents a symbolic and current Peruvian case, exposed by its legal, social and political consequences: the National Mobilization Programme for Literacy (PRONAMA), recognizing the effort to break the cycle of poverty and exclusion of millions of Peruvians who have not had access to formal education like a signal of respect for Human Rights: Education and Access Culture; Furthermore, the final section provides a precise analysis of the normative in the PRONAMA’s case, under the international standards previously studied.

ÍNDICE

	PÁG.
Abreviaturas y Siglas	4
INTRODUCCIÓN	5
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN	13
Sobre el Marco Conceptual.....	13
Sobre el Estado de la Cuestión.....	13
Consideraciones Necesarias.....	14
Investigación y Planteamiento del Problema.....	14
Acerca del caso materia de análisis (PRONAMA).....	14
Relevancia práctica de la investigación e hipótesis.....	15
Límites de la Investigación.....	16
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	17
MARCO TEÓRICO	
CAPÍTULO I	
DERECHOS PROGRESIVOS: EDUCACIÓN	
I. CONCEPTOS BÁSICOS	18
1. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	18
1.1 Derecho Progresivo.....	19
1.1.1 La obligación de progresividad.....	21
1.1.2 Medición y parámetros.....	22
1.2 Derecho a la Educación.....	23
II. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS	24
1. Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José.....	24
2. Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos: Protocolo de San Salvador.....	26
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	28
3.1 Informes Temáticos de la Comisión Interamericana.....	29
• <i>Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC</i>	30
• <i>El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los DESC</i>	33
Disponibilidad.....	34
Accesibilidad.....	35
Aceptabilidad.....	36
Adaptabilidad.....	36
• <i>Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud</i>	36
3.2 Informes de Casos.....	37
• <i>Caso 2137 Testigos de Jehová Vs. Argentina</i>	37

•	<i>Petición 278-02 Xavier Alejandro León Vega Vs. Ecuador...</i>	37
•	<i>Petición 12.328, Adolescentes en custodia de la FEBEM (Fundación de Bienestar del Menor) Vs. Brasil.....</i>	38
•	<i>Petición 555-01 Comunidades de Alcântara Vs. Brasil.....</i>	38
•	<i>Petición 62-02 Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros Vs. Brasil.....</i>	38
•	<i>Petición 461-04 Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe Vs. Ecuador.....</i>	39
4.	Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	40
4.1	Jurisprudencia sobre Derechos Progresivos: Educación.....	40
•	<i>Yakye Axa Vs. Paraguay.....</i>	41
•	<i>Sawhoyamaya Vs. Paraguay.....</i>	42
•	<i>Xákmok Kásek Vs. Paraguay.....</i>	42
○	<i>Entrega de Becas Educativas.....</i>	44
○	<i>Creación de Fondos de Desarrollo para Proyectos Educativos.....</i>	44
○	<i>Programas de Capacitación de Educación en Derechos Humanos.....</i>	45
○	<i>Espacios de Memoria (Infraestructura o Programas de Formación.....</i>	46
III.	ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS	47
1.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	48
2.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	50
2.1.	Observaciones Generales.....	50
Observación General N° 13: El derecho a la Educación.....	50	
Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos sociales.....	53	
 CAPÍTULO II		
OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO RESPECTO A LA EDUCACIÓN		
I.	LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL	55
II.	COMPENDIO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES	59
1.	Indicadores de Cumplimiento.....	68
III.	EDUCACIÓN Y SU ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CONTEXTO NACIONAL SEGÚN LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES	73
1.	Tribunal Constitucional Peruano.....	74
•	<i>Jurisprudencia relativa al Derecho a la Educación.....</i>	74
2.	Defensor del Pueblo.....	82
•	<i>Informe Defensorial N°127.....</i>	82
•	<i>Informe Defensorial N°131.....</i>	84
•	<i>Informe Defensorial N° 152.....</i>	85
 CAPÍTULO III		
CASO REPRESENTATIVO: PRONAMA		
I.	FUNDAMENTO DEL ESTUDIO	89
II.	ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN	91

1. Conceptos básicos y objetivos.....	91
2. Normas Legales ligadas al PRONAMA.....	93
• Decreto Supremo 022-2006-ED.....	93
<u>Carácter Binario: La Educación es un servicio público no una campaña transitoria</u>	95
<u>Posterior Manual de Operaciones</u>	96
• Decreto Supremo 018-2008-ED.....	96
• Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED.....	98
<u>Respeto al carácter binario pese a la separación del Ministerio (Principio de Coherencia)</u>	100
• Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015...	101
• Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011.....	103
<u>Nula Sostenibilidad en el Derecho</u>	103
• DECRETO SUPREMO N° 013-2011-ED.....	106
<u>Argumentum Ad Baculum</u>	107
<u>Contradicción con el Marco Normativo Inicial</u>	110
<u>Incompatibilidad de la Medición respecto a la Resolución Ministerial 0292-2009-ED</u>	112
<u>Transgresión al Eje Transversal de Acceso a la Información Pública</u>	113
<u>Generalización Arbitraria</u>	115
3. Auditoría al PRONAMA: determinación de afectados y teoría del control de poderes (pesos y contrapesos).....	117
Gráfico de la Información brindada por la Contraloría.....	120
A. Evolución del Analfabetismo de la población de 15 a más años según INEI.....	123
<u>Presunción de Veracidad</u>	123
B. Resultados del Proceso de Continuidad Educativa.....	125
4. Debilidades y Observaciones con implicancia jurídica no analizada por Contraloría.....	126
• Falta de supervisión	
<u>Obligaciones generales en cuanto a DESC: respetar, Proteger y Cumplir</u>	126
<u>Supervisar, deber constitucional</u>	127
• Retraso en la entrega del material educativo.....	128
<u>Obligación de disponibilidad y calidad</u>	128
• Metas sin sustento.....	129
<u>Falta de rigurosa transparencia metodológica</u>	129
• Falta de certificados.....	130
<u>DESC y adultos mayores</u>	131
• Cuestiones sobre el personal contratado.....	131
<u>Ausencia de documentos de selección</u>	131
<u>Riesgo de pérdida de personal</u>	132
• Reparación en las recomendaciones de Contraloría.....	132
III. <u>SUMARIO DE TRANSGRESIONES</u>	133
1. En cuanto a las obligaciones internacionales.....	134
• <i>Progresividad (tema relativo, Gasto Destinado)</i>	134
• <i>Principio de No Discriminación e Igualdad (Prohibición de Discriminación)</i>	135
• <i>Principio de Interdependencia e Indivisibilidad</i>	136
• <i>Observación General N°6 en relación al Acceso a los Beneficios</i>	

<i>de la Cultura y la Educación</i>	136
• Obligación de respetar y obligación de proteger....	137
• Obligación de cumplir-facilitar.....	137
• Obligación de cumplir-proveer.....	137
• <i>Observación General N°13 y Esquema 4-A</i>	137
• Nivel 1: Recepción del derecho.....	138
• Nivel 2: capacidades estatales.....	138
• Nivel 3: contexto financiero.....	138
• Tema Transversal 1: Igualdad.....	139
• Tema Transversal 2: Acceso a la Justicia.....	139
• Tema Transversal 3: Acceso a la Información.....	139
• Sistema Transparente y Eficaz.....	139
• Sobre las necesidades básicas de aprendizaje.....	140
• Asequibilidad.....	140
• Acceso.....	141
• Aceptabilidad.....	141
• Adaptabilidad.....	142
2. En cuanto a obligaciones nacionales adoptadas según normativa internacional.....	143
IV. PRECISIONES FINALES	
1. <u>Analfabetismo: utilización correcta del término “erradicación”- Superación, en la norma específica</u>	144
<u>Alcance y término en la Constitución Política del Perú</u>	146
2. <u>Alfabetización: legislación y declaraciones a futuro</u>	146
<u>Foro de Dakar: declaraciones oficiales inexactas a fin de celebrar objetivos</u>	147
CONCLUSIONES	149
PROPUESTA NORMATIVA	
A. Proyecto de Ley.....	151
B. Informe a la CIDH.....	158
BIBLIOGRAFÍA	167
ANEXOS	174
• Proyecto de Tesis	

OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo ha sido desarrollado de acuerdo al proyecto anexo en la parte final, encontrándose allí las especificaciones metodológicas que orientaron la investigación. No obstante, será conveniente elucidar algunas *observaciones previas* al tratamiento de los siguientes capítulos.

Sobre el Marco Conceptual

Los conceptos principales han sido abordados en la primera parte del Capítulo I: Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Derecho Progresivo, la obligación de progresividad, medición y parámetros; Derecho a la Educación; debiendo considerarse también la Responsabilidad Internacional, este concepto se encuentra en el primer punto del Capítulo II debido a la vinculación con los temas abordados en la sección dedicada a las obligaciones internacionales de nuestro Estado en particular.

Sobre el Estado de la Cuestión

El estado actual de la rama analizada está desarrollado en la segunda y tercera parte del Capítulo I comprendiendo, en el Sistema Interamericano: los Informes emitidos por la Comisión –se trate de Informes Temáticos o de Informes de Casos- y la Jurisprudencia de la Corte; de otro lado, en el Sistema Universal englobará las Observaciones Generales emitidas por el Comité. Estas secciones hacen hincapié en las directrices contemporáneas que han adoptado los principales organismos supranacionales y el despliegue que ha alcanzado hasta el momento el derecho a la Educación en tales instancias.

También podría considerarse parte del estado actual de la cuestión la sección segunda del Capítulo II (Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los Informes de la Defensoría del Pueblo), donde se observan diversos puntos en la materia para cotejar la normativa nacional con el caso del Capítulo III. Sin perjuicio de ello, su presentación

persigue también otro fin y es explorar las obligaciones internacionales que nuestro Estado ya asumió como propias y, por ende, no puede obviarlas en ninguna normativa de prestación educativa.

Consideraciones Necesarias

- **Investigación y Planteamiento del Problema**

Se trata de una investigación documental que ha utilizado el método deductivo conceptual. En ésta, se han descrito las normas vinculantes para nuestro Estado y analizando en una primera etapa la jurisprudencia internacional y la nacional respecto al tema en cuestión (derecho a la Educación, enfocándose a su variante de alfabetización de personas que no han tenido acceso a un sistema básico regular) se puntualizó las obligaciones jurídicas finales para compararlas con un caso real.

Así pues podemos advertir que el problema principal del presente trabajo gira en torno a la idea de la inobservancia estadual frente a sus compromisos internacionales en cuanto a derechos progresivos, de manera relevante la displicencia del derecho a la Educación.

- **Acerca del caso materia de análisis (PRONAMA)**

El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización que se ejecutó en territorio nacional durante el periodo 2006 al 2011, y que ha devenido en DIALFA: Dirección de Alfabetización, acarrea serias consecuencias que, salvo por especialistas en materia pedagógica, no son conocidas a plenitud y se encuentran lejos de cualquier debate o control a la luz del derecho.

Sin un análisis jurídico del tema -pues el Informe que en su oportunidad emitió la Contraloría General de la República solo contuvo el resultado negativo de la Auditoría practicada e indicación de sanciones administrativas- no podemos hablar más que de una *voluntad política* que no responde, en ningún caso, a la

naturaleza del problema en cuestión: existe un evidente descuido al derecho humano a la Educación (la persistencia de miles de peruanos en situación de analfabetismo y falta de acceso a la cultura escrita). No se trata, entonces, de un tema social, político o pedagógico; como se procura exponer a lo largo del trabajo, es un asunto jurídico que ha sido erróneamente manejado como política de gobierno con normativa que debe reformularse.

- **Relevancia práctica de la investigación e hipótesis**

La importancia de atender al derecho humano a la Educación es, actualmente, innegable. Pero la práctica presenta una serie de dificultades pues, como parte de los llamados derechos de segunda generación, sufre una indebida postergación. Hasta el punto de pasar desapercibidas las violaciones en la materia. Pese al escenario fáctico, no puede olvidarse que no se desvincula al Estado de una serie de obligaciones adquiridas y que esta adquisición fue resultado de su Autonomía al momento de adoptar y ratificar diversos acuerdos en materia de derechos humanos. Por lo que ningún gobierno estará autorizado a manejar estos asuntos en desmedro de los compromisos asumidos ya por el Estado.

Pero ¿cómo mejorar el tratamiento del derecho a la Educación si no se lo concibe como un tema jurídico? Este trabajo busca describir y analizar, conforme a la normativa internacional y la ya adoptada a nivel nacional, los compromisos jurídicos que exige un correcto tratamiento del derecho a la Educación, para luego compararlos a un caso emblemático en el territorio nacional y así poder inferir qué aspectos no son acatados y deben, por tanto, ser subsanados. Allí habrá de radicar la relevancia práctica.

Vale recalcar que la hipótesis expresa de este trabajo fue: “En vista que el Estado peruano sostiene una cuestionable política educativa, pese a la existencia de convenios internacionales que deberían aplicarse y orientar la misma, es probable que el derecho constitucionalmente reconocido a la Educación se esté viendo vulnerado y se estén violando obligaciones internacionales respecto a la superación del analfabetismo”, y es en relación a ella que se han desarrollado los tres capítulos de esta tesis.

- **Límites de la Investigación**

El presente trabajo se limitó a hacer una investigación documental, incluso al tratar el Capítulo III que consiste en el análisis y comparación de obligaciones internacionales en el caso PRONAMA.

Por exceder el marco conceptual del trabajo, no se trataron los demás derechos sociales, económicos, culturales, ni nociones propias del derecho a la Educación como obligación de educación primaria universal, libertad de los padres a elegir el tipo de educación de sus hijos, entre otros; además, el tema presupuestario otorgado por el Estado en materia educativa general no ha sido tocado puesto que este trabajo se ha limitado exclusivamente a un caso en concreto. De otro lado, la referencia a todos los casos en el Sistema Interamericano (Informes de la Comisión) y su Jurisprudencia, es meramente descriptiva, no busca de algún modo presentar un análisis particular de cada proceso sino acopiar el número de casos y, sobre todo, la orientación que ha tomado el organismo supranacional respecto al derecho a la Educación en general.

Como se ha mencionado en la Introducción, al contrastar el *deber ser* con lo que se dio en el caso concreto, ciertas secciones colindan con un análisis de sociología jurídica (crítica por el *incumplimiento*); pese a ello, la investigación en conjunto es netamente jurídica al comparar normas, analizarlas, recurrir a otras fuentes del derecho, sobre todo jurisprudencia y doctrina, para hallar una solución al problema originario.

Por último, respecto a las *obligaciones jurídicas vinculantes* de nuestro Estado, se ha compilado luego de revisar diversas normas, por tanto no existen allí pretensiones de originalidad. Este compendio se contrastó con el caso revisado por la Contraloría, evitando tratar casos operados desde la sociedad civil, o supuestos de casos, creados o inventados por la propia autora, ya que ellos podrían conducir a conclusiones erróneas respecto al acatamiento del Estado en cuanto al Derecho Humano a la Educación.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En las dos primeras secciones del Trabajo de investigación se ha verificado que nuestro país asumió compromisos internacionales dentro de los Sistemas Regional y Global, encarnando los instrumentos jurídicos vinculantes más significativos en cuanto al derecho humano a la Educación: el Pacto de San José con su respectivo Protocolo, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); asimismo, documentos oficiales no vinculantes y la jurisprudencia de la Comisión y Corte Interamericana, como del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mantienen un rol preponderante respecto a la aclaración y alcances que invisten los vinculantes en la materia.

En la última sección se encontró que el denominado Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), en virtud de las normas legales emitidas en su vigencia, en especial: los Decretos Supremos 022-2006-ED, 018-2008-ED, 013-2011-ED, la Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED, su Plan Nacional propio y su conexión al documento de fecha 5 de septiembre del 2005 que contiene la Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, desarrolló uno de los compromisos educativos al que nuestro Estado se hubo comprometido, la Educación en materia de Alfabetización. De otro lado, con las Auditorías practicadas por la Contraloría General de la República, siendo cardinal el Informe N°027-2012-CG/PSC-EE (Examen Especial al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA “Evaluación del Proceso de Alfabetización y Continuidad Educativa”), se reconocieron las debilidades y faltas en las cuales el Programa hubo incurrido, sustentando así el inicio de procesos administrativos sancionatorios para doce de sus miembros. Esas debilidades y faltas encontradas se compararon con las obligaciones internacionales en materia educativa, resultando que violaron el esquema de las 4-A, Asequibilidad, Acceso, Aceptabilidad y Adaptabilidad, además de no acatarse el carácter de *progresividad* y el Principio, inmediato, de No Discriminación, incurriendo en responsabilidad estadual al tratarse de poblaciones en estado grave de vulnerabilidad, no atendidas adecuadamente y, ahora, víctimas de discriminación sistemática.

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

DERECHOS PROGRESIVOS: EDUCACIÓN

I. CONCEPTOS BÁSICOS

1. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los derechos humanos de acuerdo al enfoque histórico, base de su clasificación más aceptada¹, contemplan en su segunda generación a los derechos económicos, sociales y culturales comúnmente citados por sus siglas DESC². La serie allí comprendida tiene una doble dimensión al ser derechos de carácter individual que a su vez deben ser ejercidos por un grupo social ajeno a cualquier tipo de discriminación. Su importancia jurídica ha sido reconocida en el ámbito internacional dentro de Pactos y Protocolos a los que se encuentra sujeto el Estado peruano, además de documentos oficiales³ que reafirman la validez de toda generación de derechos humanos en virtud del Principio de Indivisibilidad e Interdependencia. Sin embargo, ha existido un debate sobre su eficacia jurídica al presentar una petición ante una Corte, controversia que actualmente se inclina a favor de la justiciabilidad de los DESC teniendo a la doctrina a la cabeza (Abramovich, Curtis, *et ál.*) y que podemos resumir tomando tres ideas presentes en Cordero Heredia⁴: la obligación del artículo 26° de la Convención Americana de Derechos Humanos significa un derecho para cada ser humano y así una obligación real para los Estados, no un privilegio que él (Estado) elija o no brindar; el Protocolo de San Salvador ha explicitado la posibilidad de presentar peticiones individuales para dos

¹ Cfr. AGUILAR CUEVAS, M. (1998) pp. 93-102

² "Derechos Económicos: El derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y al ingreso.

Derechos Sociales: El derecho a la seguridad social, a la salud física y mental.

Derechos Culturales: El derecho a la educación y los derechos de grupos minoritarios"

SHULTZ, J. (2002) p.16

³ V. gr. Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1986; Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, 2000

⁴ Cfr. CORDERO HEREDIA, D. (2011) pp. 1-7

derechos (Libertad Sindical y Educación) y pese a que hasta ahora no exista ningún caso en la Corte basado únicamente en la vulneración de estos dos, ello no impide que llegado el caso pueda accederse al sistema de peticiones cuando el Estado tenga responsabilidad en su transgresión; y, por último, por el Principio ya citado, Indivisibilidad e Interdependencia de los derechos humanos, concurre la exigibilidad indirecta pudiendo anexar la violación de DESC a las violaciones de derechos de primera generación.

Cabe precisar que si bien el debate puede superarse por completo con un mayor desarrollo jurisprudencial, el desarrollo de los DESC en la realidad cotidiana dependerá sobre todo de políticas públicas que los integren y ejecuten adecuadamente, compromiso estatal para llevarlo a cabo, supervisión de la sociedad civil, entre otros.

1.1 Derecho Progresivo

El carácter señalado en el artículo 26° del Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos – en adelante la Convención)⁵, (en esencia para los DESC) ordena a los Estados a *adoptar medidas en aumento y en razón a los recursos disponibles* para concretar su realización. Por ende, este carácter especial toma en cuenta la situación de cada Estado; ello ha sido señalado por la Corte Interamericana, en el Caso Acevedo Buendía y otros Vs. Perú, caso en el cual se hace un breve análisis sobre el referido artículo 26° y citando al Tribunal Europeo se corrobora que el carácter de *progresividad* tienen un tratamiento especial no solo a nivel regional sino también universal: «Al respecto, resulta oportuno citar la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos que, en el caso Airey señaló que: “*El Tribunal no ignora que la progresiva realización de los derechos sociales y económicos depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación económica. [...]*” (ECHR, Case of Airey v. Ireland, Judgment of 9 October 1979, Serie A, no. 32, para. 26) »⁶. Así vemos que sin suprimir la exigibilidad en los DESC, todo el sistema jurídico internacional ha llegado al consenso de su especial tratamiento; la parte económica es muy importante en la realización de cualquier programa destinado al desarrollo y respeto de los DESC en los

⁵ Este artículo habla sobre la característica de *Desarrollo Progresivo* y no inmediato

⁶ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y Vs. Perú*; párr. 101. Resaltado propio

contextos nacionales, y eso no lo ignora el Tribunal, por tanto estos derechos tienen una implicancia económica, *per se*. La doctrina también resalta la diferencia en el trato estadual para con ellos, tomando la idea de Ventura Robles: en contraste con los derechos de primera generación (civiles y políticos) donde por lo general el Estado debe *abstenerse de lesionarlos mediante acción u omisión*, en los DESC el compromiso del Estado es en esencia una *obligación de hacer*, brindando medios materiales y recursos, de acuerdo a sus posibilidades⁷. No obstante, ese carácter de *progresividad* inserta un término laxo en la obligación jurídica y requiere un análisis más amplio para entender su sentido legal, caso contrario se restringe desnaturalizando cualquier carácter justiciable. Debe tenerse en cuenta que en cuanto a la progresividad existen dos dimensiones, así la «"Realización progresiva" debe ser vista como corresponde a la dimensión "social" o "colectiva" de derechos humanos. Está diseñada para medir el disfrute no individual de los derechos, sino más bien el logro estadístico de los derechos sobre toda la población o subgrupos vulnerables dentro de ella, por lo general mediante el uso de indicadores y puntos de referencia con las nomenclatura de "progreso" y "retroceso" (o retrocesos)»⁸ cuyo cumplimiento requerirá de un cuidado y revisión del Estado por un tiempo amplio, pero tal dimensión colectiva no implica que los DESC dejen de tener su carácter de justiciabilidad - la posibilidad de recurrir ante el Sistema Interamericano en caso de una vulneración personal de tal derecho- pues incluso se ha facultado la petición individual en dos casos⁹, y haciendo expresa e incuestionable esta posibilidad se constata la doble dimensión de la progresividad en el artículo 26°: colectiva e individual¹⁰; no obstante, al recurrir de forma individual los requisitos cambiarán: “la causalidad y lesiones demostrables a personas debidamente identificadas

⁷ Cfr. VENTURA ROBLES, M. (2004); pp.88-89

⁸ MELISH, T. (2005); p. 62

⁹ Como se hizo mención antes, el Protocolo de San Salvador en su artículo 19° faculta las peticiones individuales para los artículos 8° y 13°, Libertad Sindical y Educación respectivamente.

¹⁰ “(...) en lo que se refiere al Protocolo Adicional, se considera que la adopción del mismo, refleja la voluntad de los Estados por reafirmar su compromiso de emprender acciones para garantizar progresivamente los DESC. (...) teniendo en cuenta lo expresado en su artículo 19, se entiende que solo aquellos deberes surgidos de los **artículos 8 y 13 en los que se reconocen los derechos sindicales y el derecho a la educación respectivamente, pueden ser objeto de supervisión directa a través de peticiones individuales** en los casos que se alegue su desconocimiento. Esto significa entonces que **los Estados aceptaron ser supervisados a través del procedimiento contencioso** dispuesto en el Sistema Interamericano, en lo que respecta específicamente a las dos disposiciones señaladas(...)” (Resaltado propio) GUTIÉRREZ PERILLA, M. (2014), pp. 29, 30

son la clave”¹¹. En caso de una omisión evidente y grosera, será posible acudir a la Corte por una vulneración a este derecho, e incluso existen casos¹² en los cuales sin haberse invocado el derecho en cuestión, los Tribunales han estimado necesario valorar su puesta en peligro por parte del Estado, indicando reparaciones relativas a fortalecer aspectos educativos en el país, jurisprudencia que se verá más adelante.

1.1.1 La obligación de progresividad

Pese al término impreciso, el debate generado y la exigua jurisprudencia al respecto, el sentido obligatorio con el que se dotó a la progresividad desde su redacción en los principales instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, se ha reafirmado¹³ y, subrayándose el Principio de Indivisibilidad e Interdependencia, tenemos expedita la justiciabilidad en los DESC pertinentes (libertad sindical y educación). Destaca el Juez Mac-Gregor en su voto concurrente del caso Suarez Peralta Vs Ecuador, en el Sistema Interamericano, quien expresó:

«resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I [de la Convención] (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”). (...) **la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos** ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello» (Subrayado propio)

¹¹ MELISH, T. (2005); p. 52

¹² Ut. Infra 38-46

¹³ Sobre la exigibilidad directa de los DESC puede consultarse el *Amicus Curiae* de la Fundación Regional de Derechos Humanos (INREDH) en relación a la Petición 663-06 de TGGL vs. Ecuador (Informe de Admisibilidad No. 89/09 del 7 de agosto de 2009) que trata sobre el derecho a la Salud y aborda la problemática de los derechos sociales, como Educación, en el ámbito regional. Existe una versión online en: <http://www.inredh.org/archivos/pdf/amicuscuriaecasotggl.pdf>

1.1.2 Medición y parámetros

Tomando como referencia lo señalado en los principales documentos internacionales emitidos tanto en el Sistema Universal como en el Interamericano, la doctrina ha señalado tres principales parámetros en el cumplimiento estatal frente a los DESC. Al respecto Shultz señala: *a) No retroceder deliberadamente, b) Plena utilización del máximo de recursos disponibles, c) Violación implícita: grupos numerosos que carecen de lo básico, y la No Discriminación como un medidor de advertencia inmediata*¹⁴. Respecto a la No Regresión en materia de DESC, la Corte Interamericana ha indicado que los Estados pueden poner limitaciones al goce de un derecho ya alcanzado si existen razones válidas de utilidad pública o interés social, como indica el artículo 5° del Protocolo de San Salvador “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”¹⁵ digamos que es una especie de medida de prevención, cuando se han cumplido ciertos objetivos; en cuanto a la Plena utilización del máximo de los recursos este trabajo de investigación postula que un medidor relevante se encuentra en la cantidad de presupuesto asignado en periodos de alto crecimiento macroeconómico, ello en comparación con el tercer elemento: la Violación implícita al existir numerosos grupos que se ven excluidos del goce de algún DESC, en el caso a analizarse en el Capítulo III se tratará un grupo postergado y ¿acaso puede encontrarse un grupo más estigmatizado y excluido del sistema educativo que las personas analfabetas? por ende al ser numeroso, podríamos entender que ya estamos experimentando una violación implícita. Por último, es necesario resaltar que si bien el carácter especial de progresividad involucra un aumento paulatino y no un goce total inmediato, nada de ello faculta a un Estado a desligar los DESC del Principio de No Discriminación e Igualdad, principio que no requiere de ningún tipo de *progresividad*, medidor que debe ser efectivo sea cual fuere el nivel de recursos con los que cuente un Estado para impulsar el goce de los derechos humanos, y que es incluso “aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional (pues) En la actual etapa de evolución del derecho internacional, el

¹⁴ Cfr. SHULTZ, J. (2002) pp. 20-22

¹⁵ Corte IDH, *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú*; párr. 116

principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*¹⁶. Así, se consolida un avance extraordinario, pues aunque una Constitución no lo considerase, ya es un derecho plenamente reconocido en el ámbito internacional de los Derechos Humanos.

1.2 Derecho a la Educación

La Educación es uno de los dos DESC que es expresamente justiciable en el Sistema Interamericano, ello supone un reconocimiento tácito a su particular importancia dentro del grupo de derechos de segunda generación. No solo está reconocido en documentos vinculantes, y oficiales no vinculantes, sino que además la doctrina sitúa al Derecho a la Educación revestido de una importancia especial al ser *determinante para el cumplimiento de otros derechos humanos, con fuerza expansiva (...)*¹⁷. La educación, diremos, está reconocida mundialmente por su importancia como derecho básico del ser humano.

En relación a este Derecho Humano fundamental se han establecido cuatro características básicas en el Sistema Universal (Observación General N° 13 del Comité de DESC sobre El derecho a la Educación¹⁸), sumadas a la conocida obligación y gratuidad de la enseñanza primaria y educación de base. Estas cuatro características son: Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, que se desarrollarán de forma detallada en el numeral correspondiente a Observaciones Generales del Comité de DESC¹⁹; sin perjuicio a ello, cabe resaltar que en cuanto a Disponibilidad se entiende la satisfacción de la demanda educativa por establecimientos públicos y de ser el caso, privados. En cuanto a Accesibilidad, el acceso sin discriminación de índole económica, geográfica, entre otras (importa un análisis separado la obligación de todo centro de enseñanza a respetar los principios fundamentales a los principales Pactos de Derechos Humanos, y el respeto del Estado a toda institución que sin promover acciones contrarias a los derechos humanos, profese un credo o formación particular; la

¹⁶ VENTURA ROBLES, M. (2004); p.122

¹⁷ Cfr. PACHECO, F. (2002). p.18-21

¹⁸ Ut. Infra 50-53

¹⁹ Ut. Infra. 50 y ss.

jurisprudencia interamericana resalta en este punto, el respeto a pueblos indígenas y tribales²⁰ pues ha comprendido su necesidad de protección y ha establecido que no se requiere obstáculos para la accesibilidad educativa, dada su importancia). Sobre Aceptabilidad se analizará la pertinencia y eficiencia de la educación (*dotación* de recursos adecuados y, sobre todo, se juzgará la *Calidad* de la educación brindada). Por último, Adaptabilidad implicará el respeto y flexibilidad necesaria para aplicarse al contexto multicultural existente.

II. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Este organismo regional -fruto de diversas reuniones internacionales y que finalmente se aprobó con la Carta de la Organización de los Estados Americanos en la Novena Conferencia Internacional Americana llevada a cabo en 1948 en Bogotá- será estudiado únicamente en dos documentos vinculantes en razón a su mención expresa del derecho a la Educación. En base a ambos documentos (la Convención Americana de Derechos Humanos: CADH, la Convención, conocida también como el Pacto de San José; y, el Protocolo Adicional a la Convención conocido como el Protocolo de San Salvador) se analizará lo dispuesto por sus organismos, Comisión y Corte, todo en relación al derecho progresivo a la Educación.

1. **Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José**

Vigente en el Perú desde 1978²¹. Este documento internacional contiene tres partes: sobre los Deberes de los Estados y Derechos Protegidos, los Medios de Protección, y las Disposiciones Generales y Transitorias. El Capítulo III Derechos Económicos, Sociales

²⁰ V. gr. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* y otros casos que se verán más adelante, Ut Infra pp.35-38

²¹ “Aprobado por Decreto Ley N° 22231, de 11 de julio de 1978. Instrumento de Ratificación de 12 de julio de 1978. Depositado el 28 de julio de 1978. Entrada en vigencia el 28 de julio de 1978”. Datos proporcionados en el Portal del Tribunal Constitucional junto a un ejemplar del Pacto: http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/tratados/inter_ddhh/instru_alcan_gene/cadh.pdf

y Culturales (incluido en la primera parte) contiene solo un artículo (el 26^o22), y en éste los DESC no se encuentran enumerados.

En comparación con la detallada relación de Derechos Civiles y Políticos (como el derecho a la Vida, el derecho a la Libertad, la Prohibición de la Tortura, etc.), esta lacónica redacción en cuanto a los DESC fue una de las causas del debate sobre su justiciabilidad, superándose con la adopción del Protocolo de San Salvador (cabe resaltar que como indica Ventura Robles²³ otro instrumento que agregó importancia a los DESC dentro del Sistema Interamericano fue el Protocolo de Buenos Aires en su reforma a la Carta de la OEA que entró en vigor en 1970, allí se añadieron normas más amplias respecto a los DESC y ello fue una de las causas para que se desechara del contenido de la CADH la enumeración y definición de los DESC, y existen muchos otros elementos que han propiciado su implementación debido precisamente a su importancia). De otro lado, como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en una de las jurisprudencias más relevantes respecto a los DESC:

«100. Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”)»^{24 25}

²² *CAPÍTULO III DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES* (Convención Americana de Derechos Humanos)

Artículo 26° Desarrollo Progresivo.- *Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

²³ Cfr. VENTURA ROBLES, M. (2004); pp. 104-105

²⁴ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y Vs. Perú*; párr. 100.

²⁵ Es necesario mencionar tales artículos pues en un adecuado tratamiento de los DESC los Estados estarán obligados a: Respetar todos los derechos (sean de primera o segunda generación) sin discriminación (art.1°); Adoptar las medidas normativas internas para asegurarlos (art. 2), es decir, modificar lo que se tenga que modificar en la legislación interna para asegurar el Estado proteja los DESC

La normativa citada es de suma trascendencia pues de forma expresa se reconoce la fuerza vinculante de los DESC, quedando los Estados en obligación de efectivizarlos en un primer paso con la adopción de medidas legislativas (vale decir que administrativas cuando fuere el caso, por ejemplo, en la ejecución de programas sociales) y toda aquella medida/instrumento esencial para su realización porque en un segundo paso, se deberá ir más allá de las normas y plantear políticas públicas acordes. Los DESC al gozar de tales reconocimientos, y por el mero hecho de ser Derechos Humanos, deben gozar de una *protección judicial* en la cual la doctrina, representada por Pedro Nikken²⁶ señala al *Control de Constitucionalidad* y al *Amparo* como recursos adecuados dentro del ámbito interno, irguiendo la figura sueca del *ombudsman*, Defensor del Pueblo, clave para lograr la protección de los derechos humanos en la administración pública interna. Ello, sin olvidar que es la actuación del Estado -su planeamiento y desarrollo de políticas públicas- las que determinan un íntegro cumplimiento de los DESC, “dentro del constitucionalismo democrático, el norte de la actividad gubernativa debe estar enderezado hacia la preservación de los derechos humanos de todos. El Estado es el garante de los derechos humanos (...)”²⁷ y no solo que figure como derecho económico, social o cultural, sino también los Estados estarán obligados a que tal, goce de protección judicial.

2. Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos: Protocolo de San Salvador

Vigente en el Perú desde 1999²⁸. En adelante el Protocolo. Representa el instrumento más completo en el Sistema Interamericano sobre DESC. Su carácter vinculante alcanza los veintidós artículos que lo componen, sin embargo solo ha conferido a dos artículos con la calidad de directamente justiciables. Atañe revisar los referidos al Derecho a la

²⁶ Cfr. NIKKEN, P. (2010); pp. 78-83

²⁷ Ibid., p.73

²⁸ “Aprobado por Resolución Legislativa N° 26448, de 28 de abril de 1995. Instrumento de Ratificación, depositado el 4 de junio de 1995. Entrada en vigencia el 16 de noviembre de 1999”.

Datos proporcionados en el Portal del Tribunal Constitucional junto a un ejemplar del Protocolo:
http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/tratados/inter_ddhh/instru_alcan_gene/proto_desc.pdf

Educación²⁹ y, por su envergadura en la presente investigación, es necesario desarrollar los artículos 13° (solo los incisos del 1 al 3³⁰), y 19° en sus incisos 6-7, que especifican las exigencias del Protocolo respecto a la Educación, referida principalmente a la Alfabetización) y su carácter de justiciable:

Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

(...)³¹ d) Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

(...) (Resaltado propio)

²⁹ Puede revisarse el íntegro de los artículos de obligaciones en el documento del Protocolo de San Salvador, pero a modo de resumen cabe señalar: 1° de Adoptar Medidas, 2° de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno, 3° de no Discriminación, 4° no restricciones ni menoscabo de los derechos reconocidos en un Estado a pretexto que el Protocolo no los reconoce, 5° cualquier restricción o limitación solo se permiten para *preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática*; 20° Reservas (cabe acotar que el Estado Peruano no dispuso ninguna, quedando vinculado a plenitud con el íntegro de las disposiciones en el Protocolo).

³⁰ Solo se transcribe aquí lo referido directamente al derecho a la educación orientada a personas que no accedieron a la educación formal o tuvieron que abandonarla, quedando en situación de analfabetismo

³¹ Dentro de este inciso 3, b) y c) están referidos a la enseñanza secundaria y superior que debe ser *accesible para todos* (la primaria además es obligatoria) por lo cual se debe instaurar mecanismos eficientes para que luego de brindar la educación básica elemental a personas que se encuentran en el espectro de analfabetismo (por nunca haber accedido o haber tenido que abandonar la educación formal) puedan proseguir sus estudios de acuerdo a sus intereses y necesidades a fin de dar cumplimiento al inciso 2 del presente artículo: consolidarse como ser humano con el pleno desarrollo de sus capacidades y mejorar su calidad de vida, además de integrarla en la sociedad como elemento fundamental, activo, partícipe de las decisiones que determinen su futuro. En suma, eliminar cualquier tipo de discriminación o exclusión.

Artículo 19
Medios de Protección

(...)

6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado. (Resaltado Propio)

3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dentro del Sistema Interamericano existen dos órganos responsables: La Comisión y la Corte. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se encarga de:

Promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos en esta materia (...) Dentro de sus facultades encontramos la *cuasi-judicial* pues es la Comisión quien se encarga de analizar las peticiones (denuncias sobre violaciones a los derechos humanos contemplados en el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador) remitiendo a la Corte las que bajo su competencia resulten admitidas. Otra de sus facultades repercute en la esfera política pues visita a los Estados parte (*visitas in loco*) para recoger los datos necesarios y emitir sus *informes acerca de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros*.³²

Por lo tanto, los pilares de trabajo de la CIDH serán tres: emitir informes de admisibilidad dentro del sistema de peticiones para entregar a la Corte Interamericana los casos donde se advierta vulnerado un derecho humano, monitorear la situación general de éstos realizando visitas e informes; y, por último, viendo las necesidades y

³² Corte IDH (2014); p.4

principales problemas en la región dentro del campo de los derechos humanos, establecer directrices con sus informes temáticos.

Dentro de los documentos considerados en la presente investigación se encuentran los Informes Temáticos y las Resoluciones de Admisibilidad respecto a casos en los que se alega una violación del derecho a la Educación. Si bien los instrumentos formulados por la Comisión (Informes, Conclusiones y Recomendaciones) no están revestidos de carácter vinculante en sentido estricto, gozan de un “notorio valor moral, jurídico y político”³³ -pues la importancia ya reconocida de tales entidades internacionales, es indiscutible dentro de todo Estado democrático y constitucional de derecho- y al desarrollar mandatos de la Convención adquieren una vigencia significativa, además la relevancia de los documentos emitidos por la Comisión se ve claramente en sus Resoluciones que en cuanto a la admisibilidad de peticiones individuales son de carácter *cuasi-jurisdiccional* pues “reúnen las condiciones para ser obligatorias”³⁴. La Comisión traspasa así la esfera formal y consolida su autoridad real dentro del Sistema Interamericano, figurando en la región como un órgano directamente relacionado con los particulares que sientan vulnerados sus derechos, promoviendo a nivel particular (admisión de peticiones) y global (informes y recomendaciones a los Estados parte) el respeto cabal de los derechos humanos.

3.1 Informes Temáticos de la Comisión Interamericana

La CIDH ha emitido dos informes³⁵ dedicados íntegramente a los DESC -emitiendo un documento definitivo en relación a uno de ellos-, además de insistir en múltiples informes sobre el Principio de No Discriminación y su relación con los derechos sociales. Los dos informes dedicados íntegramente al tratamiento de los DESC son:

³³ HITTERS, J.C. (2008); p.136

³⁴ Ibidem

³⁵ Es importante mencionar que, a pesar de no tener la facultad de emitir documentos oficiales, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) -creado por un convenio en 1980 entre la Corte Interamericana y Costa Rica, sede de la Corte- ha emitido diversos informes/publicaciones, destacando para los fines del presente trabajo: *El Derecho a la Educación en Derechos Humanos en las Américas 2000-2013*, documento que puede ser consultado en la página del IIDH <http://www.iidh.ed.cr/>

- *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*³⁶: Informe emitido en julio del 2008. Una de las obligaciones internacionales de los Estados Miembros –de acuerdo al art. 19° del Protocolo- es la presentación de informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado respecto a los DESC. Este documento indica que deben realizarse cada tres años. Indica además tres tipos de indicadores: Estructurales, de Procesos y, de Resultados. También, tres niveles para ordenar la información relevante: Recepción del derecho, Capacidades estatales y, Contexto financiero-compromiso presupuestario. Sugieren temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección interna: Igualdad, Acceso a la justicia, y Acceso a la información-participación. La presente investigación tomará estos indicadores como base referencial para el análisis del caso particular. Debe señalarse que en este documento se abordan temas como la prohibición de regresividad y la necesaria rigurosidad de la información brindada por el Estado –*rigurosa transparencia metodológica*- que favorezca una amplia participación de la sociedad civil y que, para resultar efectivos –*los indicadores cuantitativos y las señales cualitativas*- “será fundamental la posibilidad de acceder a fuentes confiables y seguras de información”³⁷ así pues, la igualdad, el acceso a la justicia y el acceso a la información, permiten medir la existencia o no condiciones favorables y/o desfavorables logrando con ello la elaboración de indicadores de progreso.

Dado el impreciso término de *progresividad*, los DESC, como ya se ha mencionado, pese a haberse superado el debate aún presentan problemas al momento de garantizar su observancia. ¿Cómo saber si un Estado respeta, por ejemplo, el Derecho a la Salud si se cuenta con servicios médicos y políticas sanitarias pero éstos carecen de lo básico en las zonas alejadas del interior del país? ¿qué es en realidad lo básico? Para hallar una respuesta válida para el derecho internacional debe recurrirse,

³⁶ Cfr. CIDH (2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales; pp. 1-2, 6-8 (La información bibliográfica de los informes se encuentra detallada en el apartado correspondiente para su necesaria revisión)

³⁷ Ibid.; p.8

obligatoriamente, a los indicadores antes referidos. En el 2011, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la OEA publicó un documento definitivo³⁸ en relación a los indicadores de progreso para los DESC, dedicando un apartado especial para la medición del desarrollo del Derecho a la Educación los cuales basados en el documento del 2008, desarrollan cada uno de los indicadores/señales y temas transversales mediante un sistema de cuadros detallando en ellos una serie de acciones determinadas para verificar qué tanto está ejecutando el Estado en protección, respeto y eficacia de los DESC que no por ser *progresivos* debieron ser tomado en algún momento como *programáticos*.

Tomando en consideración el caso en concreto (Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización) a desarrollarse en el tercer capítulo, debemos apuntar a los indicadores de progreso relativos a la lucha contra el analfabetismo³⁹:

- **Recepción del derecho.-** *legislación específica y/o planes de desarrollo educativo (estructural), Cobertura de programas destinados a Educación de Jóvenes y Adultos por zona de residencia urbano/rural (de proceso), Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, por sexo, etnia, raza, grupos de edad, área geográfica (de resultados); Características de la cobertura, Número de organizaciones de la sociedad civil registradas y participantes (señales de progreso estructural); Encuestas y/o estudios sobre el grado de satisfacción de los destinatarios y adaptación a los requerimientos de la población, Grado de satisfacción y cobertura de los programas bilingües e interculturales a pueblos indígenas y afrodescendientes (señales de progreso en procesos).*
- **Contexto financiero básico y compromisos presupuestarios.-** *Porcentaje del Gasto Público Social destinado a educación (de proceso)*
- **Capacidades estatales.-** *Características, montos y gestión de asistencia técnica y financiera internacional en el área de educación (estructural), Oferta de establecimientos educativos públicos de acuerdo a niveles: educación de jóvenes y adultos (de proceso).*
- **Igualdad.-** *Existencia de marcos legales y de políticas que garanticen la no discriminación en la educación y una educación no discriminatoria (estructural), Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los varones de 15 a 24 años de edad (de resultado); Frecuencia y resultados en la actualización de los contenidos básicos de la educación que incorpore el enfoque de género, étnico, de derechos humanos y ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas (señales de progreso de proceso).*

³⁸ SEDI (2011). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador

³⁹ Ibid.; pp. 35-43

- **Acceso a información pública e información.**- *Mecanismos establecidos para la difusión de resultados de calidad educativa y cumplimiento de metas en educación (de proceso). Características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión para la erradicación del analfabetismo (señales de progreso estructural), Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de su derecho a la educación en todos los niveles del sistema (señales de progreso de proceso)*
- **Acceso a la justicia.**- *Existencia de instancias administrativas, contencioso-administrativas y constitucionales para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la educación (estructurales); -Número de decisiones judiciales que ha hecho lugar a garantías en educación (de proceso).*

El primer nivel nos habla de todos los tipos de indicadores, partiendo de la normativa que servirá para medir hasta qué punto está presente en ella la educación como derecho humano sin olvidar al grupo etario que no pudo acceder a la básica regular o fue víctima de la deserción escolar y ahora se encuentra en condiciones de seria desventaja por carecer de competencias básicas. El porcentaje de peruanos en esta situación es también un indicador pero ¿quién corrobora las cifras? no hay mayor especificación al respecto y, entendemos, se obvia un problema común en la región: discursos triunfalistas pueden esconder detrás de sus cifras oficiales una realidad lamentable; ante esto, se yergue un indicador que consideramos básico: participación de la sociedad civil, representada por el número de organizaciones presentes en estas políticas educativas. Un plan que no cuente con la sociedad civil estará mal estructurado, falta de legitimidad, e incluso podría incurrir en una transgresión a la normativa internacional si carece del control requerido.

Los siguientes niveles apuntarán a indicadores de proceso y estructura. El Porcentaje de Gasto Público es básico, cualquier país con una economía saludable debe orientarse a ampliar su gasto y cobertura en derechos sociales, además está impedido de acortar inversiones en DESC en desmedro de derechos ya alcanzados, mas ¿cuánto es suficiente? no hay proporciones al respecto, no en términos fijos, porque el contexto nacional varía de Estado a Estado, aunque sean, por ejemplo, países vecinos; así es imposible estipular una cifra o porcentaje mínimos para todos los miembros de la OEA pero ello no será salvaguarda o excusa: si hay crecimiento macro económico, tiene que reflejarse en mayor inversión, cobertura y progreso de los DESC, no cabe duda.

Y, los temas transversales: Igualdad, Acceso a la Información Pública y a la Justicia, tampoco podrán dejarse de lado. El Principio de No Discriminación, que es de aplicación inmediata, deberá estar presente, por ejemplo al garantizar la adecuación de cada uno de los programas educativos a las poblaciones con características lingüísticas especiales como, en el caso peruano, quechuas, aymaras, asháninca, aguaruna... con mucha mayor razón los materiales destinados para adquirir las capacidades de lectoescritura en aprestamiento de niños pero también en superación de analfabetismo de jóvenes y adultos. No obstante, un simple manejo multilingüista en textos e instrumentos estará bastante lejos de cumplir el tema transversal que implica un verdadero respeto y adecuación a la lengua, cosmovisión y contexto de las poblaciones a las que se dirige la educación; una velada estigmatización por motivos etarios (adultos mayores), de género, origen étnico, es sin duda un quebrantamiento al principio de Igualdad, pese a ello, ¿está nuestro país libre de éstos? la respuesta es cuando menos, debatible, y al ser la No Discriminación un Principio autónomo de cualquier *progresividad*, ya se proyecta la realidad nacional de los DESC aún faltos de los ejes transversales planteados en el Sistema Regional.

El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Informe emitido en noviembre del 2011. Desarrolla una temática de DESC como parte del desarrollo integral de un grupo que ha visto violados múltiples derechos en su historia, pero del cual solo se venían considerando los Civiles y Políticos. Dedicar un apartado especial íntegramente al derecho a la Educación en este grupo humano, efectuando un diagnóstico general en el que se vislumbra la subsistente discriminación como problema de fondo. Sobresale el párrafo 194 que ilustra la idea de Educación como clave para vencer la discriminación y la carencia pues “permite a adultos y a menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”, indicando los cuatro elementos claves dados por el Comité respecto al ejercicio de este derecho.

Dado que el informe analiza el desarrollo de los DESC en un grupo específico, hace hincapié en los problemas específicos que enfrentan como son la violencia contra la

mujer, la situación de niñas embarazadas, entre otros. Pero son los cuatro elementos del párrafo 194 los que es fundamental repasar en esta investigación pues ya no se podrá hablar de un servicio educativo por parte del Estado (obligación internacional plenamente reconocida en instrumentos vinculantes de OEA y ONU) sin *Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad, Adaptabilidad* referidas a continuación⁴⁰:

- **Disponibilidad:** Este elemento o característica que en palabras de la ex relatora para el Derecho Humano a la Educación es figurada para su conocido esquema de 4-A como Asequibilidad, nos revela la *cantidad suficiente de instituciones y programas de enseñanza* que debe tener el Estado en favor de sus habitantes, evidentemente de naturaleza pública pero sin limitarse a ella pues las de naturaleza privada son no solo permitidas sino, en muchas ocasiones, favorables para cubrir otra serie de necesidades como el ejercicio de la libertad religiosa. Por ende, concluimos que sin tener un número exacto la obligación es la amplia cobertura; por ejemplo, podemos hablar de Disponibilidad en el Perú solo si el número de instituciones y programas alcanza a las zonas alto andinas y amazónicas más apartadas y olvidadas de nuestro territorio, en ningún caso podríamos exhibir un comportamiento positivo de este indicador si solo alcanzara a las ciudades y centros más conocidos. ¿Basta la existencia de establecimientos? No, el párrafo 194 explicita: *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.* En el caso de comunidades campesinas e indígenas víctimas de expropiación de sus tierras ancestrales es sencillo constatar la miseria de sus establecimientos de salud y enseñanza, esta realidad es ampliamente conocida, basta consultar casos como el emblemático *Yakye Axa vs Paraguay* en la jurisprudencia interamericana para tener una idea de la cantidad de desigualdades en las que se encuentran estas poblaciones en nuestro continente, ¿Perú está libre de ello? ¿algún Estado latinoamericano lo está? una simple visita a las periferias de cualquier centro urbano delatan la precariedad de los servicios básicos, por ello la urgente necesidad de los gobiernos en considerar una inversión –más que una obligación- implementar medidas prioritarias en derechos sociales y culturales: es saludable inaugurar establecimientos públicos, pero lo primordial es corregir las políticas gubernamentales que al parecer no logran cumplir los indicadores mínimos de progreso en los DESC.

⁴⁰ CIDH (2011). El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; párr. 194 (presente también la Observación General N°13 del Comité de Naciones Unidas)

- **Accesibilidad:** esta segunda característica nos indica cómo deben ser *las instituciones y los programas de enseñanza: accesibles a todos, sin discriminación*, lo que nos remite al siempre presente Principio que, indica este párrafo 194, tendrá *tres dimensiones*:
 - **No discriminación.** *La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho.* Nótese el énfasis en los grupos vulnerables. Tanto la ONU como la OEA –en efecto, toda organización promotora de los derechos humanos- reconoce la existencia de sectores poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, en el ámbito educativo no encontramos uno mayor que el de las personas analfabetas que están completamente privadas de ejercer los derechos a la Educación y el Acceso a la Cultura escrita, además de tener disminuidos todos sus demás derechos, todos, porque acceso a mejores oportunidades laborales, futura seguridad social, participación activa en elaboración de planes, informes, iniciativas, denuncias, no son equitativos para todos, en esta sociedad contemporánea: los analfabetos se encuentran, injustamente, excluidos.
 - **Accesibilidad material.** Este punto resalta el acceso material: *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).* Encontramos que se encuentra directamente relacionado con el indicador de Disponibilidad que comprende la dotación estadual –incluso, privada- de establecimientos, con la diferencia de que aquella se centra en la presencia y calidad de instituciones y planes educativos, mientras que ésta se orienta a que el acceso material sea garantizado sin ningún tipo de discriminación.
 - **Accesibilidad económica.** Un asunto esencial del derecho a la educación es el que enuncia: *La educación ha de estar al alcance de todos.* De allí salta a la vista que la educación no es un privilegio al que deben acceder quienes pueden pagarla. Nos lleva entonces a repensar la discriminación por motivos de orden económico y la obligación estadual para evitarla. Aparecen ciertas preguntas: ¿Notamos un abandono de la educación pública? ¿de dónde nace el analfabetismo si no del círculo de pobreza y exclusión que impide a los niños asistir a las escuelas (la falta de ellas en zonas periféricas también debe considerarse) o los obliga a abandonarla antes de concluida la primaria? entonces, ¿garantiza el Estado la Accesibilidad económica? Si lo hiciera *todos* tendrían la mínima competencia educativa que es estar alfabetizados.

Evitar la discriminación por motivos económicos nos invita a también a reflexionar, aunque lejos del foco de esta tesis, sobre la creciente privatización de la educación so pretexto de libertad de empresa; todo Estado tiene la sana obligación de permitir a los particulares erigir sus instituciones educativas tanto cuanto respeten y favorezcan la promoción de los derechos humanos, como libertad de conciencia y religión, de ser el caso; pero no puede, el Estado, desembarazarse de su obligación de brindar educación

para todos. En los sectores vulnerables ¿soluciona en algo la enseñanza de pago? Es claro que no, por ello: *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*, entendemos que la educación elemental para la población analfabeta (que no cursó o no terminó la primaria) debe ser dada por el Estado, sin duda, de forma gratuita.

- **Aceptabilidad:** Este indicador va más allá que los anteriores indicando que *forma y fondo han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad)*. Con estas ideas nos queda claro que el servicio educativo no queda satisfecho con establecimientos y garantía de acceso a ellos: la educación debe ser de calidad en sus contenidos. Y, pese a que resulta confuso determinar cuándo hay calidad en los contenidos, es claro cuando no la hay: actividades que promuevan estereotipos discriminatorios, enseñanza en una lengua distinta a la materna (por ejemplo, textos únicamente en castellano para comunidades quechua hablantes, o peor aún, profesores sin conocimiento de la lengua materna de los alumnos). Además no podemos olvidar que las ideas de este párrafo 194 se concatenan, así establecimientos sin techo o paredes en la selva (indicador de Disponibilidad) influyen en el retraso de inicio de clases o largos periodos de ausencia de las mismas, e impide brindar una enseñanza adecuada (Aceptabilidad).
- **Adaptabilidad:** No se concibe una educación apropiada la que no toma en cuenta las necesidades especiales de los alumnos; no es lo mismo la primera enseñanza a niños e infantes que la impartida a jóvenes y adultos que no tuvieron posibilidad de ingresar o concluir la educación primaria pero cuyo bagaje cultural, aspiraciones y condiciones de vida deben ser plenamente valorados: *La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse (...)*.
- **Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud.-** Informe emitido en diciembre del 2011, el cual representa uno de los múltiples informes en los que la Comisión ha dedicado un apartado específico sobre el Principio de No Discriminación y el derecho a la Educación, titulado Derecho a la educación libre de violencia y discriminación ⁴¹.

⁴¹ Cfr. CIDH (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud; párrafos 75-78

3.2 Informes de Casos

La Comisión ha tramitado seis casos⁴² en los que se analizó la vulneración del derecho a la Educación:

- **Caso 2137 Testigos de Jehová Vs. Argentina:** En este informe de 1978 la Comisión atiende el primer caso donde se alegó la vulneración el derecho a la educación por el Decreto Oficial 1867 firmado por Jorge R. Videla, prohibiendo toda actividad, literaturas y salas de tal asociación religiosa, generando – en cuanto al derecho en cuestión- *que a más de 300 niños de edad escolar se les negara la educación primaria al ser expulsados de las escuelas a las que asistían o simplemente al no permitírseles inscribirse en ellas.* En la Resolución, se declara vulnerado el derecho en cuanto al Artículo XII de la Declaración Americana de Derechos Humanos (cabe recordar que el Protocolo aún no se producía), recomendando al Estado argentino (ya que esta Recomendación fue emitida en virtud a la Declaración, carecía del actual efecto vinculante de la Convención) y *a) que restablezca la vigencia de la libertad religiosa y de cultos; b) que derogue el Decreto No. 1867 de 31 de agosto de 1976 por atentar contra derechos; c) que adopte las providencias necesarias a efecto de que cese la persecución en perjuicio de la congregación Testigos de Jehová; d) que informe a la Comisión, dentro de un plazo de 60 días, sobre las medidas tomadas para poner en práctica las recomendaciones consignadas en la presente Resolución.* Sin embargo, no se explicitó ninguna medida en cuanto al derecho de Educación vulnerado y, la represión en cuanto libertad de conciencia y culto prosiguió hasta finales de la dictadura. En este primer precedente vemos que la protección al derecho en cuestión es aún incipiente, pero ya se presenta en el quehacer de la Comisión Interamericana. ¿Debió explicitarse una medida de reparación para los privados de asistir libremente a las escuelas? Por supuesto, pero en la actualidad –con la dación del Protocolo de San Salvador- consideramos sería un hecho esta postura.
- **Petición 278-02 Xavier Alejandro León Vega Vs. Ecuador:** Pese a que el país reconoce la Objeción de conciencia, la cédula de objetor no tiene los mismos efectos jurídicos que la de Servicio Militar por lo cual, entre otros, se afecta el derecho a

⁴² Los casos son mencionados en RAMIREZ HUAROTO, B. y ALVAREZ ALVAREZ, B. I. (2011); p.16-17

continuar sus estudios. La Comisión declara que entre los posibles derechos vulnerados se encuentra efectivamente el del art. 13° del Protocolo, declarando la admisibilidad el 2 de marzo del 2006, a fin que la Corte conozca el proceso.

Hay similitud entre el caso de Testigos de Jehová -aunque guardando las diferencias entre el régimen dictatorial argentino que sometió a un amplio sector por negarse a servir en el servicio militar y el caso ecuatoriano en el que una ley oscura al parecer permite la interpretación discriminatoria pero no necesariamente nace con ese fin- pues encontramos un enlace de la Educación con otros derechos, por ejemplo, al de Libertad de Credo y Conciencia siendo que los efectos de estos últimos no deberían entorpecer el ejercicio del primero pero sin una interpretación clara y precisa de la ley (o el abuso del derecho como en los gobiernos de facto) terminarán por hacerlo.

- ***Petición 12.328, Adolescentes en custodia de la FEBEM (Fundación de Bienestar del Menor) Vs. Brasil:*** La educación de personas, más aún menores, reclusos presenta grandes desafíos para el Estado pero de ningún modo puede desentenderse de este asunto, menos todavía tolerar que sus centros de reclusión de conviertan en lugares de abuso. Esta denuncia contra Brasil *por la situación en que se encontraban los adolescentes encarcelados en el sistema penal paulista y la violación de los derechos de que éstos eran sistemáticamente víctimas* incluyendo haberse quedado sin actividades educativas, fue resuelta por la Comisión el 9 de octubre del 2002 declarando su admisibilidad en cuando a lo alegado, incluyendo el artículo 13°, a fin que la Corte conozca el proceso.
- ***Petición 555-01 Comunidades de Alcântara Vs. Brasil:*** Luego de expropiarse a la Comunidad peticionante bajo un tema de seguridad estatal, el proyecto se reformó con matices comerciales. Tal expropiación causaba múltiples perjuicios a las comunidades ancestrales al verse obligados a abandonar sus medios cotidianos de vida, afectando sus costumbres, inclusive la educación, por lo cual el 21 de octubre del 2006 la Comisión declara admisible la petición, incluyendo el artículo XII de la Declaración Americana de Derechos Humanos (sobre la Educación).
- ***Petición 62-02 Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros Vs. Brasil:*** La denuncia sobre diversos casos de despojo de sus tierras, inatención a sus

denuncias y actos de agresión contra los miembros de la comunidad quienes se han visto impedidos, incluso, de acceder a la escuela, parece formar parte de una lamentable situación generalizada en el continente latinoamericano, y, nos animamos a decir, en todo aquel cuyos recursos naturales vienen siendo sobre explotados; la Comisión, el 21 de octubre del 2006, resolvió admitida la petición incluyendo la presunta violación del art. 13° del protocolo, a fin de que sea conocido por la Corte.

- ***Petición 461-04 Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe Vs. Ecuador:*** Se analiza, entre otros, la vulneración del derecho a la Educación de acuerdo al artículo 13° del Protocolo al ser los peticionantes impedidos de matricularse en razón a la represalia de la Institución educativa por una queja de los padres de familia, relativa a las pensiones, quienes además contaban con resoluciones del Tribunal Constitucional que impedía se negase la matrícula. La Comisión resuelve la admisibilidad del caso el 19 de marzo 2009, pese al voto disidente de uno de los comisionados respecto de la admisibilidad del artículo 13 del Protocolo al alegar que no se encontraba sujeto al objetivo del Protocolo además de tratarse de una institución educativa *privada*. Esta admisión es sumamente relevante al explicitar que todo Estado parte tiene la responsabilidad de vigilar a los particulares dado que es el garante de los derechos humanos dentro de su territorio y ello implica de un lado brindar servicios públicos y, de otro lado, supervisar a los privados que brindan servicios como clínicas médicas, instituciones educativas en cuanto al Derecho a la Salud, a la Educación que pueden ser susceptibles de serias violaciones. Esta facultad de supervisión no conlleva una censura a las políticas internas de las empresas, su visión o misión enfocada a creencias o costumbres particulares pero si alguna de ellas incide directamente en el ámbito de los Derechos Humanos reprimiendo, por ejemplo, el ejercicio de las niñas de cierto poblado a recibir educación por motivos de género, en esos casos el Estado luego de recibir la denuncia del asunto está no solo obligado a intervenir sino que, de no hacerlo, asumirá la responsabilidad por los actos perpetrados bajo su conocimiento.

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos

El segundo órgano dentro del Sistema Interamericano, encargado de aplicar e interpretar la Convención, es la Corte Interamericana (o Corte IDH) que “ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales”⁴³. Dentro de los documentos que emite este Tribunal se encuentran las Opiniones Consultivas y las Sentencias que destacan en cuanto a la noción del derecho humano a la Educación como obligación de todo Estado miembro y pese a no existir hasta el momento ninguna Sentencia emitida en virtud únicamente de los artículos 13° (Educación) y 19° inciso 6 (justiciabilidad expresa para Libertad Sindical y Educación) del Protocolo, el Sistema Interamericano es quien acumula la mayor cantidad de casos analizados que han supuesto medidas de reparación y/o no repetición en materia de educación por parte de la Corte en su jurisprudencia. Ésta ha sido esquematizada y analizada en Huaroto Ramirez y Álvarez Álvarez⁴⁴ como parte del trabajo académico del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) que no solo se limitó a enumerar casos a nivel regional sino que, además, rinde cuenta de la situación jurisprudencial, exigua, de la ONU. Los casos referidos a la OEA en su instancia correspondiente, la Corte IDH, se pasan a detallar.

4.1 Jurisprudencia sobre Derechos Progresivos: Educación⁴⁵

A pesar de existir numerosos casos en los cuales se encuentra inmersa la vulneración del derecho a la Educación⁴⁶, hasta el momento solo se ha mencionado como vulnerado

⁴³ Corte IDH (2014); p.4

⁴⁴ HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011)

⁴⁵ Mención de casos en HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011) pp. 20-59

⁴⁶ Cfr. HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011) pp. 20-59 Casos en los que se cometió una violación a los derechos humanos por parte de una Institución Educativa o por un miembro de ella V. gr. Mónica Carabantes Galleguillos Vs. Chile, expulsada de un centro educativo privado debido a estar embarazada, no se consideró el derecho a la educación; Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares Vs. Ecuador, acoso y violación por parte de una autoridad de su colegio, no se consideró el derecho a la educación. Casos de grupos en situación vulnerable V. gr. “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, no se hizo mención expresa del derecho a la educación; “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, no se mencionó una violación del derecho a la educación pese a

el derecho en las sentencias relativas a los casos de comunidades indígenas. Ello muestra un incipiente desarrollo jurisprudencial de los DESC en general, hecho que ha motivado el tratamiento preeminente de la doctrina y el trabajo de la CIDH mediante sus informes para superar el escollo. Empero esta fuente de derecho, doctrina, empapa a su vez la producción de la Corte y con el devenir del tiempo van cobrando mayor importancia los derechos sociales y culturales por parte de la misma Corte que ya en los casos de pueblos indígenas muestra una marcada deferencia a la *calidad de vida* que éstos implican y de ningún modo puede negarse su justiciabilidad. Entre estos casos destacan:

- ***Yakye Axa Vs. Paraguay***: en el cual se ha analizado expresamente el derecho a la educación, no refiriéndose a él solo como un implícito y casi invisible anexo del derecho a la Vida sino como un derecho real, válido, conjunto sí pero merecedor de un análisis aparte; así, en los numerales 164 y 165 “se concluyó que (...) viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales (...) así como a la precariedad del asentamiento temporal en el cual se han visto obligados a permanecer y a la espera de la resolución de su solicitud de reivindicación de tierras”⁴⁷ y por ende las *especiales deficiencias en la educación que reciben los niños*⁴⁸ impactan negativamente e imposibilitan el *ejercicio del derecho a la educación*⁴⁹. Disponiendo en el numeral 205 la creación de un programa y fondo comunitario de US \$950.000,00 (novecientos cincuenta mil dólares americanos) en el cual se hace mención expresa de proyectos educacionales. Este caso, ya emblemático en la región, respecto al Derechos a la Educación nos enfatiza

las diversas deficiencias mencionadas en los testimonios y el análisis final sobre la precariedad de la misma en el citado instituto. Dentro de ese grupo de vulnerabilidad, HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011) pp. 20-59 considera casos de menores condenados a cadena perpetua V. gr. César Alberto Mendoza y otros Vs. Argentina, en los cuales tampoco es considerado el derecho a la educación. De otro lado, tampoco hubo una debida consideración y análisis del derecho a la Educación en diversos grupos afectados como niños migrantes V. gr. Caso e las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, o de menores que al momento de sufrir la violación de derechos humanos (en este caso violencia de género y desaparición forzada) vieron trunco su derecho a al educación V. gr. Caso Gonzáles y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México.

⁴⁷ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Numeral 164

⁴⁸ Ibidem, numeral 165

⁴⁹ Ibidem, numeral 167

los cuatro indicadores de progreso: *disponibilidad* o *asequibilidad*, *accesibilidad*, *aceptabilidad* y *adaptabilidad*; en primer lugar deben existir establecimientos adecuados, no por motivos geográficos ni étnicos puede negarse esta posibilidad, la enseñanza debe respetar la diversidad cultural y no solo ello, debe también adaptarse desde el idioma hasta la cosmovisión de pueblos ancestrales. El constante abuso contra las poblaciones con riesgo de vulnerabilidad⁵⁰ ya ha encontrado un seguro auxilio en la justicia internacional y esta sentencia muestra una parte de este avance global.

- *Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*: La Corte considera la situación precaria de la comunidad y en cuanto a educación, al igual que en el caso precedente, en los numerales 224 y 229 se dispone la creación de un fondo (de un millón de dólares americanos) incluyéndose allí la implementación de proyectos educativos. Esta sentencia realiza una especial reseña que responde a los indicadores del derecho humano a la educación, Adaptabilidad y Accesibilidad material, indicando: “En la medida de lo posible la educación impartida considerará la cultura de la Comunidad y del Paraguay y será bilingüe, en idioma exent y, a elección de los miembros de la Comunidad, español o guaraní”⁵¹ este es un tema clave: la discriminación lingüística debe ser combatida directamente. No basta suponer que debe evitarse, hay que expresar frontalmente la imposición de reconocer, respetar y utilizar las lenguas tradicionales en cada servicio público.
- *Xákmok Kásek Vs. Paraguay*: Como en los casos precedentes, la Corte al constatar la precariedad de la educación tomando como referencia lo Indicado en la Comisión, de los numerales 209 al 213, indica que “Conforme a los estándares internacionales, los Estados tienen el **deber de garantizar** la **accesibilidad** a educación básica

⁵⁰ Estas poblaciones en riesgo de vulnerabilidad son enunciadas, a fin de simplificar términos en el presente trabajo, como poblaciones vulnerables; lo que no se debe interpretar como un trato displicente o infravalorado del grupo humano *per ser* sino a una situación a la que se ven sometidos por diversos factores relacionados con la exclusión e injusticia social

⁵¹ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. Numeral 230

gratuita y la **sostenibilidad** de la misma (...)”⁵². Repasando dos temas importantes: la educación en el idioma de la comunidad y evitar la deserción escolar. Y, como en casos anteriores, se dispone que el Estado cree un fondo de setecientos mil de dólares americanos para la implementación de proyectos educacionales, entre otros.⁵³ Un término sobre el cual amerita detenerse es la sostenibilidad, característica relacionada directamente a las medidas tomadas para superar la deserción escolar, en este orden de ideas ¿es sostenible una educación que infravalora la vida cotidiana de un habitante rural? ¿podría un texto de enseñanza pública caricaturizar a estos habitantes? ¿no incide en la deserción ese tipo de enseñanza? aunque resulte impensable, la realidad muestra que es posible y de hecho hay casos en el ámbito nacional⁵⁴ que muestran el enquete presente en la realidad peruana (vale decir, latinoamericana) de rasgos discriminadores incluso en casas editoriales dedicadas al sector escolar.

Otros casos han dictado medidas de reparación en cuanto al derecho de Educación, medidas que, siguiendo el esquema planteado en el trabajo del Comité de América

⁵² Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. Numeral 211 (resaltado propio)

⁵³ Cabe señalar que en cuanto a temas de fondos, la Corte ha dispuesto éstos ya en otros casos V.gr. Escué Zapata Vs. Colombia, pese a no analizar una violación al derecho a la Educación, la Corte dispuso la creación de un fondo especial bajo el nombre de la víctima para que se invierta en obras o servicios de interés colectivo de la Comunidad (además de disponer una beca para la hija de la víctima a fin de que siga estudios superiores) reafirmandose de este modo la postura de la Corte frente a casos donde se encuentre anexado el derecho materia del presente trabajo. Otro caso en cuanto al tema de creación de fondos relacionados a proyectos educacionales, se encuentra en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, disponiéndose la creación de un fondo para financiar proyectos educativos, de vivienda, agrícolas y sanitarios, entre otros.

Vid. Corte IDH, Caso Escué Zapata Vs. Colombia. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165. Párrafo 168 y numeral 10 de Decisión

Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185. Párrafo 201 y numeral 13 de Decisión

⁵⁴ Al respecto pueden revisarse las noticias y denuncias de padres de familia que encontraron estereotipos negativos y notas con tendencias racistas en textos escolares luego de modificada la Ley sobre protección a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares Ley 29694, con la Ley 29839 que, pese a sus aciertos (por ejemplo, hacer eficaz la facultad de utilizar textos de segundo uso y evitar se obligue a adquirir textos nuevos por razones no didácticas sino de índole contractual entre editoriales y centros de enseñanza ocasionando un desmedro económico en los padres de familia), dejó de considerar al Ministerio de Educación como ente revisor y filtro de éstos. Incluso antes de tales leyes, numerosos textos escolares podrían dar cuenta de la imperante realidad social que antaño estereotipaba en razón de género, confinando a la mujer al solo papel de ama de casa y subalterna en reducidos campos profesionales

Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)⁵⁵, pueden agruparse en:

- ***Entrega de Becas Educativas:*** Ya sea por decisión de la Corte, o mediante una Solución Amistosa ante la Comisión, es significativo el número de casos en los que se ha determinado como medida de reparación a la violación de derechos humanos el otorgamiento de becas o subsidios para que los hijos de las víctimas (ello, por lo general, en casos de Desapariciones forzadas, Ejecuciones extrajudiciales) o las mismas víctimas (encarcelamiento arbitrario, trato inhumano) prosigan sus estudios pese a no haberse alegado ninguna violación directa de éste. Dentro de este grupo cabe resaltar que, como figura en el esquema de Huaroto Ramírez y Álvarez Álvarez para el trabajo de CLADEM, nueve casos⁵⁶ tuvieron al Estado peruano como implicado, resultando peculiar el de María Mamérita Mestanza Chávez quien fue víctima de esterilización forzada -consecuente muerte- en cuya Solución amistosa del 10 de octubre del 2003 el Estado se comprometió a brindar prestaciones educativas (educación desde el nivel primario hasta el superior en instituciones estatales) a los hijos de la víctima, consolidándose ya la posición en el Sistema Interamericano de velar por el respeto y cumplimiento del derecho a la Educación sean cuales fueren las violaciones alegadas de la CADH (vemos que aquí se trató del Derecho a la Vida, sumado a Libertad Reproductiva lo que refleja un gran avance en la concatenación de DESC a derechos como éstos, de primera generación, -además de eficacia del Principio de Indivisibilidad e Interdependencia de todos los Derechos Humanos- pues recordemos que en 1978 pese a la evidente violación del Derecho a la Educación en el caso Testigos de Jehová no hubo una medida reparadora al respecto y ahora, sin si quiera alegar la vulneración de éste ya se incluye una reparación para asegurar que los hijos de la víctima vean protegido su derecho a la educación).
- ***Creación de Fondos de Desarrollo para Proyectos Educativos:*** el segundo grupo que contiene medidas de reparación relativas al derecho en cuestión es el que abarca

⁵⁵ Cfr. HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011); p.23

⁵⁶ **Corte IDH:** Casos Cantoral Benavides, de la Cruz Flores, Gómez Palomino, de los Hermanos Gómez Paquiyauri, García Asto y Ramírez Rojas, Acevedo Jaramillo, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz; y en la **CIDH:** Petición de María Mamérita Mestanza Chávez.

disposiciones sobre Fondos para proyectos de desarrollo, entre ellos proyectos educativos. Los casos que contienen tales medidas son en su mayoría los de Comunidades indígenas que han recurrido al Sistema Interamericano por la afectación del derecho a la Vida y la Propiedad, entre otros. Una incertidumbre al respecto es la real capacidad de supervisión (o compulsión de ser el caso) en el Sistema Interamericano; una vez dispuesta la creación de un fondo educativo ¿cuándo se cumple? ¿realmente lo hace? Gracias al creciente respeto por el orden jurídico internacional vemos que los Estados en mayor o menor medida acatan las disposiciones impuestas pero aún es necesario consolidar el respeto cabal a estas instancias.

- ***Programas de Capacitación de Educación en Derechos Humanos:*** en este tercer grupo se observan disposiciones que instan a aplicar medidas de *formación, capacitación, sensibilización y educación en derechos humanos* a fin que las autoridades y operadores públicos actúen acorde a tales planteamientos, evitando se incurran en nuevas violaciones. Entre los casos encontrados, presentes también en la publicación de Huaroto Ramírez y Álvarez Álvarez en CLADEM, resaltan cuatro⁵⁷ que implican al Estado peruano, indicando que debe capacitarse no solo a miembros de las fuerzas de seguridad, penitenciarias y servicios de inteligencia sino que en el caso de las esterilizaciones forzadas (Solución amistosa en el caso María Mamérita Mestanza Chávez) se ha extendido tales capacitaciones al personal de salud, lo representa otra evidencia del Principio de Interdependencia e Indivisibilidad de los Derechos Humanos, encontrando en los derechos progresivos y sus medidas reparadoras una señal notoria de la OEA cada vez más comprometida en eliminar cualquier rezago fruto de entender, erróneamente, las categorías como “jerarquías” cuando se habla de derechos fundamentales.

⁵⁷ **Corte IDH:** Casos del Penal Miguel Castro Castro, La Cantuta, Anzualdo Castro y de la **CIDH:** Petición de María Mamérita Mestanza Chávez

- **Espacios de Memoria (Infraestructura o Programas de Formación):** en este cuarto grupo se encuentra el caso *Huilca Tecse Vs. Perú*⁵⁸ cuyo párrafo 113 indica el deber de “establecer, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, una materia o curso sobre derechos humanos y derecho laboral, que se denomine ‘Cátedra Pedro Huilca’, para honrar la memoria del líder sindical. Esta materia o curso deberá impartirse todos los años académicos, a partir del año 2005”; también se encuentra el caso emblemático *Niños de la Calle Vs. Guatemala*⁵⁹ en el cual se estableció que el Estado constituya un centro educativo gratuito en memoria de las víctimas. En el caso peruano, el líder sindical Pedro Huilca Tecse que denunció la política de reducción de derechos laborales durante el gobierno Fujimorista y cuyo asesinato hasta hoy no ha sido oficialmente esclarecido (el Perú se allanó, por lo cual se sobrentiende su voluntad solícita, y la Sentencia en su primera disposición exigía “investigar efectivamente (...) con el fin de identificar, juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de la ejecución extrajudicial”) a diez de lo dispuesto, nuestro Estado efectivamente implementó la cátedra y demás disposiciones pero obvió la primera: esclarecer y juzgar a los responsables. La Corte en el 2013 lo instó a ello, no se conoce respuesta del Estado; estos espacios de memoria y programas de formación ¿pueden cumplir su cometido mientras perdure la desidia en cuanto al esclarecimiento de violaciones contra derechos de primera generación? Entendemos que así como los DESC no pueden desligarse de los derechos civiles y políticos, las reparaciones de unos tampoco podrán separarse del respeto de los otros. Cumplir con implantar una cátedra, crear un colegio (Caso “Niños de la Calle”) es por demás beneficioso pero, dado el precedente nacional, un Estado no debe excusarse en ello para desatender las demás disposiciones.

⁵⁸ Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121

⁵⁹ Corte IDH, *Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala* (Fondo) Sentencia del 19 de noviembre de 1999. (Reparación y Costas) Sentencia de 26 de mayo de 2001

III. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

En el Sistema Universal, del cual se ha nutrido el Sistema Interamericano, la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante su Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité) ha dado algunas observaciones relacionadas explícitamente al derecho humano a la educación. Ello en razón al desarrollo de los artículos 13° y 14° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) al cual está vinculado el Estado peruano desde 1978⁶⁰. No obstante, el Protocolo Facultativo (adoptado por unanimidad en Asamblea General el 10 de diciembre de 2008, abierto a ratificación desde el 2009) no ha sido ratificado por nuestro país lo cual evita la plena garantía y justiciabilidad de los derechos progresivos en el Sistema Universal –a diferencia del Interamericano, gracias a la vigencia del Protocolo de San Salvador- sin que por ello el Estado quede exento de las obligaciones claramente establecidas en el PIDESC, desarrolladas y pormenorizadas gracias a sus Observaciones.

Es necesario mencionar que dentro del Sistema Universal no se cuenta con jurisprudencia exclusiva del derecho a la Educación, pero tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) han emitido dictámenes con cierta relación al derecho civil a la *libertad de conciencia y pensamiento de los padres para elegir la educación religiosa y moral de sus hijos*⁶¹ y el derecho *a la educación respecto del cumplimiento del principio de no discriminación entre hombres y mujeres*⁶². El número total de estos dictámenes es mínimo⁶³ por lo que, dada su escasez y exigua relación al derecho de educación en

⁶⁰ “Aprobado por 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”.

Datos proporcionados en el Portal del Tribunal Constitucional junto a un ejemplar del Pacto: http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/tratados/uni_ddhh/instru_alca_gene2/pidesc.pdf

⁶¹ Artículo 18 párrafo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

⁶² Artículo 16 de la Convención para la Eliminación de todas Formas de Discriminación hacia la Mujer; vid. Artículos 10, 14 y 16 de la misma

⁶³ De acuerdo al estudio en HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011) pp.63-67, existen tres casos revisados por el Comité de Derechos Humanos donde se trataron derechos civiles vinculados: Dennis Lobban Vs. Jamaica quien en un centro de reclusión fue, entre otros, imposibilitado de acceder a un programa educativo; Ms. and Mr. Unn and Ben Leirvåg, and their daughter Guro, Mr. Richard Jansen, and his daughter Maria, Ms. and Mr. Birgit and Jens Orning, and their daughter Pia Suzanne, and Ms.

cuanto a Alfabetización de adultos no se desarrollarán como en los numerales correspondientes a la jurisprudencia dentro del Sistema Interamericano. Las Observaciones Generales, de otro lado, sí adquieren un especial valor en cuanto al tratamiento de la educación como derecho progresivo por lo que serán desarrolladas en el apartado correspondiente.

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Vigente para el Perú desde 1978, el PIDESC constituye el principal documento – vinculante- en cuanto a derechos económicos y sociales en el sistema Universal. Comprende 31 artículos divididos en cinco partes: la primera, reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos, la segunda habla de las obligaciones de los Estados miembros, la tercera refiere los derechos protegidos, la cuarta menciona los mecanismos de control y, finalmente condiciones generales sobre la adhesión y ratificación, entre otros. Los artículos dedicados a la Educación son el 13°-el más extenso en el Pacto- y el 14° ubicados en la parte III:

Artículo 13

*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 de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales**. Convienen 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.***

Irene Galåen and Mr. Edvin Paulsen, and their son Kevin Johnny Galåen Vs. Noruega padres de niños que recibieron un curso de educación religiosa obligatoria pese a la negativa de los padres (en este caso se violó el Artículo 18 párrafo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos referido a la libertad de conciencia y pensamiento de los padres para elegir la *educación religiosa y moral* de sus hijos, visto en su dimensión civil mas no progresiva); Raihon Hudoy Berganova Vs. Uzbekistán que trató la expulsión de una joven universitaria por usar hijab (indumentaria musulmana) por contravenir los reglamentos del centro universitario.

De otro lado HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES pp.67-68, da cuenta de tres casos más revisados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW): Fatma Yildirim Vs. Austria y Şahide Goekce (deceased) Vs. Austria cuyas denuncias de violencia doméstica no fueron atendidas; Karen Tayag Vertido Vs. Filipinas sobre una denuncia de discriminación dentro de un proceso judicial por violación. En los tres casos se dicta como medidas de Reparación la capacitación de autoridades públicas en *derechos humanos*.

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

(...)⁶⁴ 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.

(...) (Resaltado propio)

Cabe recordar que hasta el momento el Estado peruano no ha manifestado su voluntad de ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC (PF PIDESC), circunstancia que, actualmente, evita la posibilidad de recurrir al Comité para asentar las denuncias en caso de violación de los derechos en cuestión, dejando el plano de justiciabilidad dentro del ámbito Interamericano. No obstante, entrando ya en vigor en el 2013 gracias a la décima ratificación que proporcionó el Estado de Uruguay, la presión de sectores enfocados a la protección de los derechos humanos a nivel global sumada a la voluntad política de parte del gobierno puede facilitar una pronta ratificación como es el caso de otros pares latinoamericanos: Argentina y Ecuador, más aun tomando como referencia el trajín del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que fue adoptado en 1966 por la Asamblea General y fue ratificado por Perú en 1980. El avance jurídico no será más que una traducción del avance social y político que se haga en este campo⁶⁵.

⁶⁴ Al igual que en el Protocolo de San Salvador, artículo 13° de la a) a la c) contemplan la obligación de educación primaria gratuita e *implantación progresiva de enseñanza gratuita* en todos los demás niveles. El e) no se contempla en el Protocolo y al hablar de *proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar* entendemos una obligación respecto a la educación permanente y la vocación continua de seguir brindando oportunidades de desarrollo intelectual para cada habitante, con mayor razón a los más excluidos como son quienes sufren algún grado de analfabetismo

⁶⁵ **“Detrás de cada proceso que ha llegado existen procesos sociales que buscan el avance** de la tutela del Sistema y, sobre todo, del cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estado. El desarrollo de **la tutela de los DESC sólo se conseguirá mediante el litigio de calidad y sobre todo el uso creativo del Sistema**, en lo cual **la academia tiene un papel fundamental en la difusión y desarrollo del conocimiento de los DESC** dentro de la comunidad académica pero, sobre todo, hacia las personas que son sus titulares” (resaltado propio) ORDERO HEREDIA, D. (2011) p. 7

2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este Comité, CESCR por sus siglas en inglés, se ocupa dentro del Sistema Universal de protección a los derechos humanos de supervisar el PIDESC sustituyendo así la labor que realizaba el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Constituye, para los miembros que ratificaron el Protocolo Facultativo PIDESC, el órgano encargado de recibir las denuncias y peticiones individuales. Compuesto por un grupo de 18 expertos, recibe los informes de los Estados miembros y tiene entre sus facultades principales la elaboración de Observaciones las que serán desarrolladas de acuerdo a su importancia con el tratamiento del derecho en cuestión.

2.1 Observaciones Generales

De acuerdo con GIRAUDY, C.⁶⁶ en el Sistema Global existen cuatro Observaciones generales relevantes en el Derecho a la Educación –válidas también en el análisis y jurisprudencia del sistema interamericano- que son: la N° 5 sobre Los derechos de las personas con discapacidad, la N° 11 sobre Planes de Acción para la Enseñanza Primaria, la N° 13 sobre El derecho a la Educación en sí y, la N° 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos sociales. De ellas van a tocarse dos en el presente trabajo dado que tienen una relación más estrecha con el tema de análisis, Derecho a la Educación visto en la Alfabetización.

Observación General N° 13: El derecho a la Educación, adoptada durante el 21° periodo de sesiones en 1999. Reconoce la trascendencia y profiere los lineamientos más importantes de este derecho humano. Constituye el documento más importante cuando tratamos de entender cuál es la obligación que implica el Derecho a la Educación. Es en este instrumento donde se indican las características de *Disponibilidad, Accesibilidad (material y económica), Aceptabilidad y Adaptabilidad* ya desarrollados en este trabajo (dentro del apartado “Informes Temáticos de la Comisión Interamericana”, a fin de graficar la subsunción de ejes del sistema global –quienes desplegaron los alcances del

⁶⁶ GIRAUDY, C. (2014). *Sumarios de Jurisprudencias, Derecho a la Educación*. Argentina: Center for Justice and International Law-CEJIL

derecho en cuestión- dentro el sistema local). Toma como referencia la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y reafirma que las “necesidades básicas de aprendizaje” fueron definidas como:

«herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y aptitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo»⁶⁷

Las necesidades básicas, vemos, se orientan a adquirir competencias mínimas pero indispensables. Si la educación no se orienta al beneficio del alumno y por el contrario, sirve de discurso triunfalista perjudicando de algún modo ese espíritu de *mejorar la calidad de vida, participar en la sociedad, proseguir su formación*, ¿podemos hablar de un cumplimiento del Estado en cuanto a este nuevo indicador cardinal: necesidades básicas de aprendizaje? Es evidente que no.

En el párrafo 24 se hace hincapié en que no debe existir ningún tipo discriminación explicitando la edad (“... *jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos...*”), asimismo los párrafos 31 y 32 indican que para las poblaciones en condición de vulnerabilidad adoptar *medidas especiales provisionales* no significa discriminación en tanto que *no den lugar a mantener normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados*

⁶⁷ Dentro de la Observación General N°13 se hace esta aclaración de *necesidades básicas de aprendizaje*, dentro de la interpretación de la enseñanza primaria, la noción debe extrapolarse en el caso de programas de Alfabetización que cumplen, la mayor parte de veces, el único acceso a las herramientas básicas; lectoescritura y cálculo básico no pueden desligarse de un programa alfabetizador, resultaría incoherente plantear lo opuesto

De otro lado, el párrafo 22 menciona textualmente “las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria tienen derecho a la educación fundamental, o a la enseñanza básica” quedando por demás clara la obligación de los programas de alfabetización, para ser considerados como tales, el impartir las *necesidades básicas de aprendizaje*.

los objetivos a cuyo logro estaban destinadas; así, programas y beneficios a estos sectores deben, forzosamente, propender a alcanzar -real y concretamente- los objetivos por los que fueron trazados, infiriéndose que acciones como ocultar cifras, manipular resultados, entre otros, violan directamente el Principio de No Discriminación –pues de cierto modo se mantendría segregado al grupo que debió beneficiarse de tales medidas-.

Sobre las políticas de gasto el párrafo 35 acota que sus disparidades pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto si de ellas resultan distintos niveles de calidad para las personas que residen en diferentes lugares. Este tema es delicado, ¿puede el centralismo, combatido pero no acabado, bastar para que el Estado sea responsable de incumplir DESC? Planteamos que no, salvo el caso de una grosera desatención a las zonas alejadas y en este punto, la realidad de los gobiernos latinoamericanos pueden oscilar en los límites de la Discriminación. En todo caso, este párrafo es contundente y no puede tomarse a la ligera: insta a una revisión general del manejo de los Estados en relación a sus obligaciones jurídicas.

En el párrafo 36 el Comité ratifica parte de la Observación General N°6 (Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, del 13 período de sesiones en 1995): *derecho de las personas de edad a beneficiarse de los programas educativos ("Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados" además de adoptar medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente, acceso a la universidad, etc.* A fin de que dejen de estar excluidos del sistema educativo formal; se enfatiza además la necesidad de requerir el soporte de organizaciones nacionales e internacionales, cooperación que se ha referido ya en documentos vinculantes) y motiva a valorar la experiencia, sabiduría, cultura (pues si bien en el caso de personas con analfabetismo no pueden acceder a la educación y cultura escrita, es irrefutable que sí poseen un bagaje inestimable gracias la transmisión oral y a su experiencia de vida) de los adultos y adultos mayores dentro del ámbito enseñanza-aprendizaje. Citando al Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, entre otros, al ratificar la Observación General N°6 se resalta el mandato de protección a los adultos

de la tercera edad que no deben ser de algún modo excluidos de la educación y los beneficios de la cultura escrita.

Dentro de las Obligaciones jurídicas generales (en la Observación 13°) se menciona las de respetar (evitar medidas que obstaculicen), de proteger (evitar que terceros obstaculicen) y de cumplir que se compone por la obligación de facilitar (adoptar medidas positivas) y la de proveer. En el párrafo 49 resalta la obligación de establecer y mantener un *sistema transparente y eficaz* para comprobar si se cumplen los objetivos del primer párrafo del artículo 13° del PIDESC (orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, fortalecer el respeto por las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, entre otros).

Se revela la obligación de contar con mecanismos, indicadores y criterios de referencia que permitan una supervisión *estricta* de los progresos realizados (párrafo 52). Y en suma, procura asegurar que la educación no sea utilizada como una “pantalla” de respeto a los derechos fundamentales; volvamos la vista a la razón primigenia del derecho, el *deber ser* ¿no exige, acaso, una regulación de la realidad? Pues la realidad latinoamericana está plagada de corrupción, farsas, malversación y ante ello se requiere una vigilancia estricta, una fiscalización continua. Sin indicadores de progreso y sin una inspección escrupulosa, poco puede corregirse, muy lejos se halla el *deber ser*.

En cuanto a las violaciones que pueden ser por acción directa u omisión, se mencionan como algunos supuestos el adoptar u omitir revocar leyes discriminatorias en el tema, no mantener un sistema transparente y eficaz de supervisión del párrafo 1 del art. 13° PIDESC; abriéndose el abanico de posibilidades para demostrar que un Estado parte, dentro del sistema global e interamericano, está internacionalmente supeditado a directrices concretas, detalladas y en algunos casos, justiciables.

Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos sociales, adoptada durante el 44° periodo de sesiones en 2009. Refiere como una obligación inmediata el Principio de No Discriminación por motivos prohibidos (raza y color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, *origen nacional o social, posición económica, nacimiento, capacidades diferentes –“discapacidad”-, edad,*

nacionalidad, estado civil y situación familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, *situación económica y social*) (párrafo 7, y del 19 al 35), y resalta la atención especial a grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes.

Dentro del plano de la alfabetización, en consecuencia sus programas, deberían tener especial relevancia las medidas a fin de evitar se perpetúe la discriminación por origen social, posición económica, edad y otros. Así, “la situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a la educación (...) de la misma calidad que los demás” (párrafo 35; subrayado propio), el Derecho a la Educación tiene en la lucha contra el Analfabetismo, uno de sus pilares además de una medida eficaz en la lucha contra cualquier tipo de discriminación. Siguiendo lo destacado en el párrafo 39, *en muchos casos, para eliminar la discriminación sistemática será necesario dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos*, entendemos que en razón a la perspectiva del Comité⁶⁸, la Educación –y dentro de ella la Alfabetización- es el instrumento esencial para lograr tal fin por ello el suministro de recursos y la transparencia en su manejo, así como en la verificación de sus resultados, será prioritario en todo Estado parte en orden de acatamiento a la doble naturaleza: obligación legal y derecho fundamental.

⁶⁸ **“La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.** La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación aboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, **pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone[r] [de] una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”** Párrafo 1 de la Observación general N° 13; subrayado propio

CAPÍTULO II

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO PERUANO

I. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

Como se ha desarrollado en el capítulo precedente, estando el Estado sujeto a ciertos documentos vinculantes debe velar por el efectivo cumplimiento de sus normas y, caso contrario se incurre en una falta –ya por comisión o por omisión- por la cual a los organismos dentro de los Sistemas Interamericano o Universal, incumbe pronunciarse. En razón a esa sujeción estadual, el concepto de Responsabilidad Internacional conviene examinarse antes de extraer las obligaciones específicas en cuanto al derecho a la Educación, así tales obligaciones contarán no solo con el marco de protección que le confieren los instrumentos estudiados en el Capítulo I, sino que señala están bajo la tutela del respeto *general* a toda norma internacionalmente vinculante.

Los Estados partes se someten a la jurisdicción internacional. Este Principio de respeto es reconocido y pregonado, estableciendo que el incumplimiento de una obligación puede dar lugar a una sanción legítima y una reparación. Los Pactos y el Protocolo tratados tienen plena validez para nuestro Estado desde que han entrado en vigencia en territorio nacional; no obstante, es innegable que la Corte Interamericana, y la Comisión en cuanto ejerce una función cuasi jurisdiccional en algunos casos, es una clara muestra de que para Perú el Sistema Interamericano es, en materia de DESC, quien podrá –al menos hasta que se firme el Protocolo Facultativo del PIDESC- disponer la reparación en casos de violación; el Derecho Internacional tiene ya gran presencia y todo Estado constitucional de derecho reconoce y respeta sus instituciones.

La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas ha preparado un proyecto en el 2001 en relación al tema, y de él se extraen los tres principios generales en cuanto a la responsabilidad internacional, citados por SOLARI TUDELA L. (2011)⁶⁹:

⁶⁹ pp. 217-219

- a. Todo ilícito internacional de un Estado da lugar a su responsabilidad internacional salvo las excepciones de *Consentimiento*, *Legítima defensa*, *Fuerza mayor*, *Peligro extremo* y *Estado de necesidad*, sin que éstas puedan invocarse contradiciendo una norma imperativa en la norma internacional.
- b. Un ilícito internacional se configura por acciones u omisiones atribuibles al Estado con los elementos subjetivo y objetivo (subjetivo el comportamiento del Estado, objetivo que constituya obligación internacional)
- c. En la calificación no influye si tal hecho es admitido o no por su ordenamiento interno

Así, el Estado peruano para honrar sus obligaciones internacionales no solo debe tener en consideración el texto de los Pactos y Protocolos revisados en el capítulo precedente, además debe recordar a la **Convención de Viena**, del 23 de mayo de 1969⁷⁰, que fue creada

*Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales, Advirtiendo que los **principios del libre consentimiento** y de la **buena fe** y la norma **“pacta sunt servanda”** están universalmente reconocidos, Afirmando que las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias internacionales, **deben resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional,***

⁷⁰ Ratificada en Perú por el Decreto Supremo N° 029-2000-RE el 14 de septiembre de 2000. Entrando en vigencia para el el 14 de octubre de 2000.

*Recordando la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas de **crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados (...)***⁷¹(resaltado propio)

Ya en el Preámbulo sobresalen tres principios esenciales en el Derecho, no solo en el Internacional, que cada miembro conoce y acata al momento de formar parte de un Tratado. Ningún gobierno puede desentenderse de éstos, sobre todo si hablamos de Derechos Humanos pues cómo entender el control de poderes interno en la evolución del Estado moderno a uno en el cual la Constitución prima si se deja de respetar a las Instituciones Supranacionales que pueden llegar a ser instancia en determinados casos. No, no es posible hablar de un gobierno democrático y cuidadoso en el trato a su Constitución cuando de forma despótica decide hacer caso omiso de un compromiso estadual válidamente acogido en pro de los derechos fundamentales de todos los habitantes en su territorio. El acto de dejar de lado el respeto a Convenciones, Pactos y sus respectivos Protocolos -que son vinculantes- cuyo contenido no se aparta del de nuestra propia Constitución, ni del desarrollo del Tribunal encargado de su correcta interpretación, es *per se* ilícito pero además acarrea consecuencias mayores al exponer al Estado a responder internacionalmente por su dolo o negligencia.

Ese *pacta sunt servanda* viene a ser una de las principales garantías dentro de las naciones pero su validez abarca el Derecho Internacional llegando no solo a vincular a particulares entre ellos sino, con mayor razón, a los Estados entre sí. El respeto riguroso de los compromisos contraídos hace posible que exista un orden encaminado a la consecución de objetivos comunes, protegiendo la esfera de los derechos humanos en su totalidad (sin distinción entre las llamadas generaciones de derechos) y cooperando entre sí para que los Estados no se encuentren solos en esta gran tarea.

El escenario excede a cualquier “obediencia por intimidación”, estos compromisos internacionales son un verdadero apoyo para el Estado parte y, claramente, para los miembros activos dentro de él, se trate de individuos o instituciones civiles. El Preámbulo antes visto resalta la misión de crear circunstancias favorables a fin de conseguir objetivos comunes: justicia y paz, las que resultan de un respeto a los deberes

⁷¹ Preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

en materia de derechos humanos además de la voluntad inequívoca de los gobiernos de coordinar sus esfuerzos para afrontar los problemas comunes, por ejemplo, la discriminación persistente en nuestro continente que pese a la pluralidad y riqueza multicultural, aún no se ha llegado a desterrar como práctica ilegal.

¿Cómo entender la resolución por medios pacíficos de la que se nos habla en la cita del Preámbulo? Hallamos que podríamos indicar, en el ámbito interamericano, por ejemplo, las Soluciones Amistosas. Trayendo acotación la Petición 12.191 de una de las víctimas de esterilización forzada, María Mamérita Mestanza Chávez, apreciamos una conducta positiva del Estado peruano en el ámbito internacional al responder a la CIDH con una actitud abierta al diálogo y en busca de indemnizar el daño ocasionado con la muerte de esta ciudadana que, como ya se anotó en el capítulo precedente (dentro del apartado de “Entrega de Becas Educativas”), ha tenido una repercusión en el Derecho Humano a la Educación, puesto que se reiteró la exigencia de asegurar que los hijos de las víctimas accedan a medidas de reparación en ese ámbito. Pero, lamentablemente, este tipo de Soluciones no son tan abundantes como se debiera. ¿Qué gana un Estado al ignorar medios de solución pacífica cuando hay una violación de derechos humanos evidente (por comisión u omisión suya)? Nada, pero nos animamos a plantear que son los gobiernos los que, perjudicando al Estado, por dolo o negligencia (al no contar con asesoría o profesionales realmente eficientes) prefieren evitar cualquier tipo de medida pertinente y es por ello el enorme bagaje de causas perdidas en instancias supranacionales que nuestro Estado ha debido asumir. No por ello debe convertirse en una constante, una deferencia íntegra al rol de garante de los derechos humanos en el territorio nacional debería fortalecer las instituciones internas, evitar llegar a situaciones límite ante instancias internacionales y en caso de hacerlo, optar por los medios pacíficos que encontramos destacados en el Preámbulo analizado; solo en último caso, siguiendo un actuar conforme a derecho, llevar a cabo una defensa correcta y orientada a los objetivos, siempre presentes, de justicia y armonía social en base al respeto a compromisos internacionales y la defensa de todos los derechos humanos en conjuntos.

Más aun, se habrá de considerar que la Convención de Viena indica en su artículo 27, sobre el derecho interno y la observancia de los tratados, que: *una parte no podrá*

*invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado*⁷². Por lo que en respeto a su propia Autonomía –presente al momento de adoptar y ratificar instrumentos en el plano interamericano y mundial- el Estado está convocado a vigilar la coherencia con su legislación interna, sin poder utilizarla para incumplir sus compromisos internacionales; tema que será, de otro lado, salvaguarda de la Soberanía estadual y una garantía frente a gobiernos de corte autoritario o pretensiones contrarias a derechos humanos ya reconocidos y aceptados.

En realidades como la latinoamericana cuyas democracias aún se van consolidando y tienen a sus instituciones en constante lucha por la estabilidad, fortaleza y legitimación el contar con un marco supranacional que defienda la Autonomía y Soberanía ejercida al momento de celebrar Convenciones, Pactos y Protocolos sobre Derechos Humanos, es una indemnidad, un filtro para rechazar medidas gubernamentales nocivas.

II. COMPENDIO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

De acuerdo a los Pactos revisados (CADH y PIDESC) y el Protocolo de San Salvador vinculante para Perú en el Sistema Interamericano, respecto al derecho a la Educación pueden establecerse una serie de obligaciones concretas:

- La Educación es un derecho con carácter de **progresividad**, artículo 26° del Pacto de San José garantizado en su totalidad por ubicarse en la Parte I titulada “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos”, por el pronunciamiento reiterativo de la Corte Interamericana y el Principio de Indivisibilidad e Interdependencia reconocido en ambos sistemas, por tanto en cuanto a ella deben adoptarse medidas en aumento, y en razón a los recursos disponibles. La realización progresiva dependerá de la situación particular de cada Estado, sobre todo de las condiciones económicas en las que se

⁷² Además, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 46° indica que un Estado presta consentimiento al firmar un Tratado y no puede alegarse como vicio que alguna obligación en él viole una disposición propia de su derecho interno, salvo que esa violación *sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental*; blindando así la posibilidad de entorpecer los compromisos internacionales so pretexto del derecho nacional. Ambos se deben orientar al respeto de derechos fundamentales, no cabe otra opción frente a ello

halle. Sin que ello pueda ser utilizado para excusa para su retraso e incumplimiento pues quedaron establecidas *tres características*⁷³ para verificar el acatamiento:

- a) No está permitido que un Estado revoque DESC de los que gozan sus habitantes o retroceda a propósito los avances en alguno de éstos.
- b) Para garantizar se vayan consolidando estos derechos sociales y culturales, debe haber una *plena utilización del máximo de recursos disponibles*, esto es invertir en planes y programas que, por ejemplo, implementen cada vez más los centros médicos y educacionales para soportar una cobertura más amplia.
- c) La inversión en temas de cobertura de los DESC es de hecho una exigencia pero si en el territorio nacional existen *grupos numerosos que carecen de lo básico* se considera una *violación implícita* de los derechos humanos.

Ahora bien, ¿cuándo habrá retroceso en materia educativa? Cuando alcanzado cierto nivel favorable para los usuarios, por una medida de gobierno se les impida el disfrute del derecho ya adquirido, por ejemplo en el escenario de la educación primaria obligatoria y gratuita (que pese a su exigibilidad aún no llega a implementarse al 100% dentro del territorio y sufre, además, un grave debate sobre la existencia de planes a tal fin) si decidiera permitirse que los colegios públicos, por alguna posición ultra conservadora de la directiva, expulsen de sus aulas a estudiantes adolescentes embarazadas, no solo estaríamos ante un escenario de clara discriminación sino que podemos hablar de un claro retroceso en el ámbito nacional pues desde el 2010 se cuenta con la Ley N°29600 Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo. El ejemplo puede parecer exagerado pero, tomando en consideración la marcada visión patriarcal, segregación de la mujer aún persistente en ciertas zonas, con el agravante de que la Ley se aprobó en 2010 pero aun teniendo 60 días para su reglamentación es recién en el 2013 (con el Decreto Supremo 002-2013-ED) cuando se aprueba su reglamento, tal ejemplo bien ha podido sucederse en el lapso descrito.

¿Qué es lo básico? En cuanto a educación estamos convencidos que una de las poblaciones que carecen de lo básico son las personas analfabetas. No existe una

⁷³ Cfr. SHULTZ, J. (2002) pp. 20-22

mayor marginación, en cuanto a niños-alumnos, que verse privados de terminar su ciclo de enseñanza primaria o jamás haber podido ingresar a ésta. Los hoy jóvenes y adultos analfabetos son aquellas víctimas de la marginación y discriminación sistemática que ahora forman un grupo carente de lo más básico en educación: capacidades de lectura, escritura y cálculo para poder proseguir sus estudios, tener mejores oportunidades laborales, participar activamente en su comunidad y en fin, no verse sometidos a círculos de subempleo, pobreza y exclusión por esta condición.

La obligación generada cuando hablamos de DESC es una *obligación de hacer*, brindando medios materiales y recursos, de acuerdo a sus posibilidades⁷⁴ y hasta el máximo de ellas siendo un medidor relevante la cantidad de presupuesto asignado en periodos de alto crecimiento macroeconómico y con mayor énfasis en sectores poblacionales con altos riesgos de vulnerabilidad.

Se debe brindar bajo el **Principio de No Discriminación e Igualdad**, principio que no requiere de ningún tipo de progresividad, es **inmediato** y ha ingresado, como indica Manuel Ventura Robles (VENTURA ROBLES, M. 2004), al dominio del jus cogens. Entonces, no cabe duda que cualquier tipo de exclusión al momento de ejecutar medidas en pro de los derechos sociales y económicos, es una violación al derecho internacional.

- En ningún caso puede desligarse el derecho del **Principio de Interdependencia e Indivisibilidad** que resalta su relación con los derechos civiles y políticos referidos a la Vida, e inclusive a la Propiedad (en el caso de Comunidades Indígenas que fueron despojadas de ellas y aquello mermó el servicio de enseñanza en los centros locales, del Estado o comunitarios). Debiéndose velar por su respeto en situaciones de privaciones a la Libertad (por ejemplo en los casos de adolescentes en centros de resguardo y custodia). Y, tomándose en consideración que dentro de los sistemas regional y global se han emitido diversas sentencias que priorizaron las *medidas reparatoras* vinculadas a la Educación (becas, proyectos y fondos, capacitación de

⁷⁴ Cfr. VENTURA ROBLES, M. (2004); pp.88-89

trabajadores públicos, entre otros) incluso en casos donde no se afirmó una violación expresa al artículo 13° como tal, por lo que se infiere la preeminencia que ambos sistemas han ido otorgando al desarrollo del derecho a la Educación como derecho humanos básico y conexo al resto, se trate de DESC o de civiles y políticos.

En este orden de ideas, cualquier gobierno que utilice a los DESC como privilegios dados gracias a sus gestiones estará violando el Principio de Interdependencia e Indivisibilidad pues esta actuación es una muestra del menosprecio a este grupo de derechos que tienen la misma validez, exigencia y vigor que los Civiles y Políticos pues en suma son todos Derechos Humanos, garantía del Estado y no gallardete de un gobierno.

- En cuanto al tema en sí de la Alfabetización debe tomarse en especial consideración la letra d) del inciso 3 del artículo 13° del Protocolo de San Salvador y la letra d) inciso 2 del artículo 13° (PIDESC) dado que señalan como deber **el fomentar o intensificar**, la educación básica-fundamental para las personas que se hayan visto privadas de acceder a la educación primaria formal, es decir las personas con algún grado de analfabetismo. Cabe aquí recordar la idea general del analfabetismo absoluto presente en personas que jamás pudieron acceder a ningún grado de educación primaria, o al abandonarlo en los primeros años han olvidado cualquier conocimiento en materia de lectura, escritura, cálculo. Además, existe también un analfabetismo funcional caracterizado por un incipiente conocimiento de estas competencias (lectura, escritura, cálculo) sin poder utilizarlas en su vida cotidiana. La obligación jurídica no hace especificación alguna, pero aporta un medidor básico: educación primaria, al no terminarla ya se encuentra la persona en el grupo de los beneficiarios a la actuación estadual de brindarles una oportunidad de acceso a una educación básica-fundamental.
- La **Observación General N° 13 del Comité** es imprescindible para ambos sistemas, su importancia es predominante y en ella quedan plenamente desarrolladas las cuatro características obligatorias en cuanto a la prestación y salvaguarda del derecho citado, características que fueron transcritas en el punto referido a Informes Temáticos de la Comisión Interamericana (en el Capítulo I), siendo los puntos

principales para el cumplimiento de la exigencia internacional: **DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD**. Esta Observación es vista a la luz del artículo 13° tanto del Protocolo de San Salvador como del PIDESC, cuyas ideas más importantes, en relación al tema de Analfabetismo que se va a desarrollar en el análisis casuístico del capítulo final, radican en: brindarle a las personas con algún grado de analfabetismo por no haber podido ingresar o terminar su ciclo de instrucción primaria, la posibilidad de contar con un sistema educativo que les brinde la educación básica-fundamental que antaño les fue negada.

- Para su garantía existen tres tipos de **indicadores: Estructurales, de Procesos y, de Resultados; tres niveles: Recepción del derecho, Capacidades estatales y Contexto financiero-compromiso presupuestario**, para ordenar la información relevante; además **de temas transversales: Igualdad, Acceso a la justicia y Acceso a la información-participación**. Ello se encuentra en el documento de Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, el que señala⁷⁵:
 - *Recepción del derecho.* Analizar la cobertura primigenia del derecho: ¿hay legislación específica y planes de desarrollo en el sector educativo? ¿cuál es la tasa de analfabetismo? y ello nos conduce a otra pregunta, importantísima en el caso peruano, ¿es ésta una tasa real? De otro lado se nos plantea el tema del bilingüismo, interculturalidad e inclusión a pueblos indígenas y poblaciones con algún grado de vulnerabilidad; la sociedad civil que de no estar presente con sus organizaciones en estas políticas educativas, es un indicador negativo.

⁷⁵ En el apartado Informes Temáticos de la Comisión Interamericana, del Cap. I, se encuentran desarrollados. Para su revisión completa consultar SEDI (2011). Indicadores de progreso para medición de derechos económicos, sociales y culturales. Documentos Oficiales OEA; Ser. L/V/II.143 Doc. 59

- *Contexto financiero básico y compromisos presupuestarios.* El país ha tenido un aumento macroeconómico constante en las últimas décadas, ¿se vio reflejado en un mayor gasto público a sectores de DESC como educación? ¿podría llamarse compromiso el proporcionar recursos de forma intermitente cuando el aumento macroeconómico es constante?
- *Capacidades estatales.* El Estado no puede ser el culpable de todos los exabruptos que distintos gobiernos realicen en materia de derechos humanos. La era republicana no ha marcado en Latinoamérica el surgimiento de Estados plenos, capaces, autosuficientes. Hay claras debilidades, por eso las *características, montos y gestión de asistencia técnica y financiera internacional en el área de educación* es un indicador de progreso en materia DESC; sin contar con cooperación internacional (y coordinación interna con la sociedad civil como resalta el Nivel de Recepción del Derecho) veremos solo un indicador negativo. De otro lado se plantea la *oferta de establecimientos educativos públicos ya sea educación de jóvenes o adultos* para que, de acuerdo a ella, pueda medirse el progreso en la materia.

Y respecto a los temas transversales la Observación General N° 13 ha establecido:

- *Igualdad:* basada en la presencia de leyes y políticas que aseguren *la no discriminación en la educación y una educación no discriminatoria.* La primera parte referida a la disponibilidad, asequibilidad, posibilidad de acceso de todos y cada uno de los habitantes en el territorio nacional (hasta el momento no se hizo hincapié pero debe mencionarse: extranjeros e inmigrantes no están, de ningún modo, privados para ejercer el derecho humano a la educación)

- *Acceso a información pública e información:* que abarca los *mecanismos establecidos para publicar resultados en la materia y el cumplimiento de metas*, ¿estos mecanismos son apropiados? no solo la idoneidad de ellos sino la veracidad de sus datos, veracidad sobreentendida, ¿cómo podría cumplirse el acceso a la información si no se revelan datos o se revelan datos inexactos? De otro lado, este punto indica expresamente las *características, cobertura y periodicidad de campañas de difusión para la erradicación del analfabetismo* las cuales, se entiende, deben ser suficientes para consagrar el derecho de toda persona en calidad de iletrada a incluirse en el sistema educativo.
- *Acceso a la justicia:* este último eje transversal nos plantea preguntas sobre la *existencia de instancias para denunciar si se incumplen obligaciones en la materia educativa* (desde lo administrativo, judicial a lo constitucional) además nos cuestiona sobre el *número de decisiones judiciales* que dieron pie a efectivizar el derecho.
- Los Estados partes han quedado obligados a brindar como mínimo, respecto al derecho estudiado, las denominadas “**necesidades básicas de aprendizaje**”⁷⁶ que fueron definidas dentro de la Observación 13. Lo que destaca la obligación mínima, e infaltable, de impartir Educación de acuerdo a éstas, sea cual fuere la postura, política o dotación de recursos que en ello aporte el Estado. No debe olvidarse que las herramientas y contenidos mínimos se orientan al beneficio de los usuarios y como ciudadanos partícipes en las decisiones de la nación esto repercute en favor de todos pero si nace o en algún punto vira al beneficio particular de los responsables de dictar medidas educativas, agravado esto si llegan a perjudicarse las *necesidades básicas de aprendizaje* en los usuarios, encontraremos que no se está cumpliendo debidamente con el derecho pese a que existan y se implementen medidas educacionales. Corroborar el beneficio

⁷⁶ Ut. Supra p.51

particular no será una tarea sencilla, esta observación abarcará más que leyes o el examen de éstas y será necesario, por ejemplo, cierto análisis sociojurídico pues en cuanto a la intención, resultado y cumplimiento efectivo o no de este beneficio a los usuarios del derecho educativo el tema es jurídico social y no estrictamente legislativo.

- La **prohibición de la Discriminación** no solo se hace presente al momento de llevar a la práctica las políticas educativas sino, durante su formulación y en su cierre al momento de declarar cumplidos los objetivos. De este modo, recordando los párrafos 31 y 32 de la Observación General N° 13, si adoptar medidas especiales provisionales no significa discriminación en tanto que *den lugar a normas equitativas* y si por algún motivo debiera darse una *norma distinta para los diferentes grupos* la condición es que no se orienten a ser permanentes luego de obtenidos los *objetivos a cuyo logro estaban destinadas*; así, se entiende que cualquier medida provisional, incluso un programa de corta o mediana duración relacionado al tema educativo, está implícitamente prohibido de planificar o ejecutar acciones que favorezcan el enraizamiento de separaciones permanentes (mucho menos las discriminatorias) en la población, por ejemplo: culminar de modo tal que se perciba un avance político no obstante los objetivos no sean alcanzados en realidad, perjudicando o abandonando a ciertos sectores vulnerables como son los grupos con algún nivel de analfabetismo.

Además, la Observación General N° 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos sociales estipula expresamente que el origen nacional o social, posición económica, edad, situación económica y social no deben ser en ningún caso motivo de exclusión, y tomando en cuenta que las poblaciones a alfabetizar presentan este tipo de dificultades, como se ha reafirmado ya en esta Observación: “será necesario dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos” a fin de “eliminar la discriminación sistemática” a la que se han visto sometidos. No trata pues de un privilegio, es un deber el enfocar mayores recursos –según las características de progresividad- a los más relegados.

- En cuanto al **gasto destinado**, el párrafo 35 de la Observación General N°13 hace una mención que resulta audaz en materia de DESC al referir que puede ser considerado Discriminatorio si es que de las disparidades del gasto destinado por el Estado resultan *distintos niveles de calidad para las personas que residen en diferentes lugares*. Por tanto, los miembros tienen la obligación –poco observada– de vigilar que el gasto destinado a Educación no tenga como resultado una marcada diferencia en la calidad del servicio que reciben los alumnos, sean de la Capital o los más alejados poblados del territorio. Un persistente descuido en este aspecto, podría calificarse como un acto hostil y discriminatorio de acuerdo a lo señalado por los Pactos de la materia. ¿Qué sucede en territorio nacional? Es fácil corroborar la diferencia latente entre escuelas rurales y las ubicadas en el centro de grandes ciudades pero a la vez, la educación pública en general se encuentra relegada frente a la privada y de este segundo hecho también debería ameritar un análisis: ¿hasta qué punto es permisible? Es lógico pensar que cualquier privatización de un derecho humano es contraria a los tratados en la materia, pero sin indicadores de medición en este punto específico (privatización dentro de los Estados parte) el derecho internacional público no cuenta con herramientas útiles para frenar este otro creciente trato discriminatorio a quienes no pueden “costear” su acceso.
- La Observación General N°6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las **personas mayores ha resaltado el mandato de protección** a este sector que no debe ser de algún modo excluido de **los beneficios de la cultura y la Educación**. De acuerdo a ello, los Estados parte tienen la obligación de eliminar las barreras en cuanto a los servicios de alfabetización que son los principales móviles para acceder a tales beneficios y, de propiciar algún tipo de escollo en tales servicios, se violaría una obligación internacional referida al artículo 14 del Protocolo de San Salvador y sus concordancias en los sistemas regional y universal.
- La Observación General N°13 también recuerda las **Obligaciones jurídicas generales en cuanto a los DESC** que incluyen necesariamente *respetar* (evitar

medidas que obstaculicen), **proteger** (evitar que terceros obstaculicen), **cumplir-facilitar** (adoptar medidas positivas) y **cumplir-proveer**, así el pleno desarrollo del DESC Educación no puede obviar un análisis de estos cuatro puntos: se respeta dotando de mecanismos legales eficientes y concordados con los Tratados de la materia, se protege regulando la actividad de los privados pues el Estado como garante de los derechos humanos en su territorio no puede pasar por alto esta difícil pero necesaria vigilancia, se facilita con medidas eficaces y se provee con recursos adecuados. Implica un mayor compromiso, sin lugar a dudas, por lo que la cooperación internacional, la participación de la sociedad civil y, sobre todo, el concurso de los poderes e instituciones públicas deberán ir de la mano para asegurar el real cumplimiento de los DESC.

- Otra obligación destacada por la Observación 13, es el de contar con un **sistema transparente y eficaz** para comprobar “si se cumplen los objetivos del primer párrafo del artículo 13° del PIDESC”⁷⁷, así como la obligación de contar con “**mecanismos, indicadores y criterios de referencia que permitan una supervisión estricta** de los progresos realizados”.

1. Indicadores de Cumplimiento

La ex relatora especial de la ONU, Katarina Tomaševski, ha abordado diversas aristas en cuanto al derecho humano a la Educación. En uno de sus artículos académicos⁷⁸ han quedado establecidos los Indicadores para medir el cumplimiento estatal al respecto, y es en base a las ideas allí desarrolladas que en este apartado se analizarán los pertinentes

⁷⁷ «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona a la educación**. Conviene en 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. 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» (Art. 13°, primer párrafo, PIDESC. Resaltado propio)

⁷⁸ TOMAŠEVSKI, K. (2004). Indicadores del Derecho a la Educación. Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. (Edición especial sobre derechos económicos, sociales y culturales. Julio - Diciembre)

al tema de Alfabetización como muestra del efectivo cumplimiento del derecho a la Educación pues son esos indicadores quienes “deberán captar el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para traducir lo normativo a la realidad”⁷⁹ este tema ha sido ampliamente tratado por Tomaševski, dada su envergadura.

Una primera idea gira en torno a la función dinámica de los indicadores, dado que la educación no es un proceso estático; por tanto, las estadísticas educativas no significan medidores válidos del derecho, siendo un descuido “tan habitual como erróneo”⁸⁰ el presentarlas de esa forma. La Educación efectivamente no es un proceso inmóvil, constantemente está evolucionando, por tanto su medición deberá tomar en cuenta sus indicadores especiales, variables pero verificables. Entonces, son solo las cuatro características ya desarrolladas en la Observación General N° 13 los verdaderos indicadores en desarrollo del derecho (DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD) con sus correspondientes subindicadores o estrategias de medición. Además, debe recordarse que “la realización del derecho a la educación es un proceso continuo. El progreso consiste en la extensión gradual del derecho a la educación y de la inclusión de aquellos previamente excluidos”⁸¹ por lo cual la medición va a girar en torno a la integración de los sectores excluidos, el progreso en la extensión del derecho, siendo también un proceso dinámico.

En el proceso tendrá especial importancia recordar que toda obligación internacional en el campo de los derechos humanos solo puede cumplirse respetando el Principio de Indivisibilidad e Interdependencia, de este modo la medición del ejercicio del derecho se realiza analizando diferentes aspectos relacionados al resto de DESC y derechos de primera generación; allí radica la importancia de las investigaciones e informes respecto a la conducción gubernamental y la realidad nacional de los Estados partes pues las aristas serán muy variables, se trate de educación primaria, secundaria, superior, especial, o específica al tema de alfabetización, y solo la participación de la sociedad civil y el reporte académico pueden cubrir en su totalidad, o cerca de ella, todas esas

⁷⁹ Ibid; p. 343

⁸⁰ Cfr. TOMAŠEVSKI, K. (2004) pp. 342 y 345

⁸¹ Ibid; p.373

aristas que presenta la puesta en práctica de un derecho humano tan elemental como complejo⁸². Luego, esos Principios serán de cierto modo un indicador tácito para constatar que la Educación brindada se planifica y desarrolla como un derecho humano o, por el contrario, como una pantalla basada en estadísticas y fines políticos individuales opuestos a los Tratados y Pactos internacionales.

Katarina Tomaševski ha esquematizado los indicadores en el llamado *esquema 4-A* que viene a traducir las cuatro características de la Observación 13. El esquema 4-A se conforma por:

- a. ASEQUIBILIDAD⁸³ que en el tema de alfabetización significará la dotación de establecimientos y el desarrollo respetando la diversidad de los alfabetizandos y sus características como grupo humano particular respecto a los alumnos de educación básica regular.
- b. ACCESO, se centra en un grupo distinto, los niños de educación básica regular primera resaltando la obligatoriedad de la educación elemental gratuita, pero tomando en cuenta que el grupo alfabetizandos -ciudadanos con diversos grados de analfabetismo, con necesidades especiales en la ejecución de los programas educativos⁸⁴- tienen la particular condición de ser víctimas de una inexistente o incompleta educación básica, se infiere que la obligación deviene en el acceso a programas que reviertan tal situación garantizando su superación del analfabetismo.

⁸² Otra idea clave presente en la obra de Tomaševski consiste en que, pese a ser un derecho complejo en la práctica, tanto para las estrategias económicas como para las de derechos humanos se ha llegado a una uniformidad en el tratamiento de la Educación como *clave para la eliminación de la exclusión* (Cfr. p.367) dicho de otro modo, una herramienta fundamental, si no la principal, para superar la pobreza. Además, “el abandono prematuro de la educación es un factor clave en la predicción de la exclusión social” (p.370). Ideas que deben estar presentes en todo el tratamiento del derecho cuando sea llamado complejo o arduo en la práctica.

⁸³ Cfr. TOMAŠEVSKI, K. (2004) p. 349

⁸⁴ Al respecto puede consultarse el Capítulo II y III, Planteamiento Operacional y Resultados de la investigación Expectativa de Superación del Analfabetismo en personas indigentes que acuden a la Comisaría de Palacio Viejo, Arequipa, 2012 desarrollada por la autora del presente trabajo

c. ACEPTABILIDAD⁸⁵, Tomaševski refiere la calidad en la educación brindada, se trate de *establecimientos*, como de *instrumentos: textos, métodos de enseñanza-aprendizaje*, o, extrapolando el alcance respecto a la alfabetización, la ejecución para conseguir los objetivos, por ejemplo, uso de metodologías pertinentes para el caso particular de adultos con un grado elevado de analfabetismo; la lengua en que se imparte es otro factor clave para considerar aceptable el servicio dado el *profundo vínculo entre lengua e identidad* (Cfr. 375), es impensable que profesores sin conocimiento de quechua impartan clases a alumnos cuya lengua madre es ésta y recién están aprendiendo castellano pero la realidad muestra que no son casos excepcionales⁸⁶, su gran número nos plantea una seria reflexión sobre los límites entre un mal manejo de las políticas públicas nacionales y una violación al derecho internacional por ello.

d. ADAPTABILIDAD se traducirá en una enseñanza que respete, proteja y se adapte a las condiciones, particularidades del grupo humano, a la inversa de los programas que exijan una adaptación del ciudadano a la dotación gubernamental, que puede estar basada solo en cifras, en detrimento de la identidad, necesidad e individualidad del grupo objetivo.

Conforme a lo desarrollado hasta el momento se puede concluir que la existencia de programas de alfabetización significa un indicador favorable en cuanto a la progresividad del derecho humano a la educación; sin embargo, siendo un derecho complejo, continuo y dinámico, no puede obviarse el análisis de los mismos, máxime si han quedado plenamente reconocidas las cuatro características de la Observación General N°13 – según la doctrina, el esquema de las 4 A- y, los Estados partes están obligados al respeto de tales características en todo el sistema educativo que brindan. De igual importancia será el utilizar medidores o subindicadores pertinentes en cuanto al análisis de un programa como es la alfabetización porque se ha resaltado que la sola

⁸⁵ Cfr. TOMAŠEVSKI, K. (2004) p. 350

⁸⁶ Puede consultarse el artículo titulado “El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA” (pp.95-108) en FORO EDUCATIVO (2009) *La Educación en los Tiempos del APRA: balance 2006-2009*

utilización de cifras va en contra de la obligación de Adaptabilidad y podría incluso estar inmersa dentro de la prohibición de discriminación si en su elaboración existen factores subjetivos, políticos o de corte irregular. De este modo, para ordenar la información relevante y medir las obligaciones inmersas en el esquema 4-A deben analizarse de un lado las demás obligaciones presentes en la Observación General N° 13 (como el Gasto destinado, y las Necesidades Básicas de Aprendizaje) los deberes generales de Respetar, Proteger, Cumplir en la facilitación como en la provisión; contar con un Sistema Transparente y Eficaz (para verificar el cumplimiento de objetivos del artículo 13°, primer párrafo, sobre el derecho humano contemplado en el PIDESC) es decir, métodos y medidores que permitan una supervisión estricta, todo concordado con la Observación General N° 6 (los DESC para adultos mayores); y de otro lado, lo desarrollado en el documento de Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador: temas transversales como Igualdad, Acceso a la justicia y Acceso a la información, además de los indicadores Estructurales, de Procesos y de Resultados dentro de los tres niveles: Recepción del derecho, Capacidades estatales y Contexto financiero-compromiso presupuestario. Respecto a estos tres últimos niveles, cabe reiterar que es el documento final emitido por la SEDI en 2011⁸⁷ el que los desarrolla de forma amplia.

Solo de un análisis exhaustivo podrá demostrarse la observancia o desacato de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado peruano que, como se ha puntualizado, exceden a una sola premisa de “existencia”, “apertura” o “dotación” de programas educativos. Sin el esquema de las 4-A y los demás temas abordados dentro de las Observaciones Generales 6°, 13° y el documento de Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, no puede establecerse que Perú se encuentre honrando sus obligaciones dentro de los Sistemas Regional y Universal; un análisis jurídico exige se contrasten las medidas legales adoptadas dentro del territorio nacional con las obligaciones internacionales antes expuestas.

⁸⁷ SEDI (2011). Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador

III. EDUCACIÓN Y SU ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CONTEXTO NACIONAL SEGÚN LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Nuestra norma suprema ha consagrado este derecho humano dentro del Título I, de la persona y de la sociedad, Capítulo II, de los derechos sociales y económicos, artículos 13° al 19°⁸⁸, cobrando una especial significación para este trabajo investigativo el último párrafo del artículo 17° que indica “el Estado *garantiza* la *erradicación* del analfabetismo (...)” (resaltado propio).

Uno de los temas transversales para medir el cumplimiento de las obligaciones del derecho humano a la Educación consiste en el Acceso a la Justicia. Y, ya habiendo señalado la jurisprudencia internacional, es preciso estudiar la Jurisprudencia relevante dentro del ordenamiento nacional, pero sobre todo la correspondiente a nuestro órgano constitucional pues el derecho a la educación encuentra en las acciones de Amparo su mayor protección como derecho fundamental. Así, encontrando el nivel de acceso a la justicia con el cual cuenta el derecho a la educación dentro del país se podrá determinar si, en el caso concreto de los programas de alfabetización, los temas transversales fijados internacionalmente son acatados.

Asimismo, recordar que en cuanto a Acceso a la Justicia por un lado se pueden analizar las resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional, el más idóneo para cautelar el derecho humano a la educación en el país, pero el tema no se agota con su pronunciamiento:

No puede pasarse por alto que las obligaciones del Estado con relación a la educación sobrepasan los límites competenciales del Tribunal Constitucional, y que el Estado a través de sus órganos políticos todavía tiene importantes tareas pendientes respecto al cumplimiento de diversas obligaciones y responsabilidades que derivan del derecho a la educación. Así, a manera de

⁸⁸ Siendo lo más relevante al tema a analizar durante el Capítulo III de la presente investigación conviene confrontarse con el texto original. Se resalta: el art. 13° sobre la finalidad de la educación, *el desarrollo integral de la persona humana*. El art. 15° sobre el derecho a una *formación que respete su identidad* libre de maltratos físicos o psicológicos.

ejemplo, basta recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus informes finales sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú haya recomendado al Estado peruano incrementar su inversión en educación, es decir, destinar mayores recursos para garantizar el derecho a la educación⁸⁹

Siguiendo con el postulado de Nikken -mencionado en el apartado dedicado a la Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José dentro el Capítulo I del presente trabajo- debe analizarse el Amparo dentro de las competencias del Tribunal Constitucional pero no puede olvidarse la figura del *ombudsman*, Defensor del Pueblo, clave para corroborar el Acceso a la Justicia del derecho en cuestión. Son estas dos instituciones las que pasarán a desarrollarse en función a su producción ligada al derecho en cuestión.

1. Tribunal Constitucional Peruano

Nuestro principal órgano de interpretación y control constitucional (TC, el Tribunal) ha desarrollado cierta jurisprudencia relacionada al derecho cuestionado en esta investigación. Es necesario atender en primer lugar a la Sentencia del Pleno 00007-2007-PI/TC cuyo fundamento 36 establece que **“las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para todos los poderes públicos”**, y de esta premisa entendemos que todo lo visto en líneas superiores sobre los casos en la Corte Interamericana tiene especial incidencia en nuestro ordenamiento. En adición, dentro de la jurisprudencia sistematizada del Tribunal⁹⁰ encontramos cinco casos citados respecto al Derecho a la Educación, resaltándose los puntos desarrollados:

- **Contenido esencial:** N° 04646-2007-PA/TC (FJ 15-25) y 04232-2004-AA/TC (FJ 40). Respecto al caso N° 04646-2007-PA/TC, en el cual se dilucida si en el Liceo

⁸⁹ ALVITES ALVITES, E. (2010), p. 541-542

⁹⁰ Puede realizarse las búsquedas y filtrarse por procesos o derechos invocados en: http://tc.gob.pe/portal/servicios/tc_jurisprudencia_sis_05.php

Naval era aceptable que rechazaran la matrícula de cuatro hermanos a los que previamente no les renovaron la beca que tenían, cobra importancia general el fundamento 15. “Por medio de este mandato constitucional se protegen las principales manifestaciones del derecho a la educación, las que fluyen del propio texto constitucional, a saber; a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y c) la calidad de la educación” (subrayado propio) desarrollando cada una de ellas en los fundamentos 16 al 25. Estas premisas se equiparan a los indicadores de Accesibilidad y Adaptabilidad, por tanto vemos que nuestro Tribunal se suma al desarrollo del esquema 4-A y a su vez, de las características del derecho.

Además, el fundamento 50 también enuncia dos temas claves: “el derecho a la educación, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, ostenta una prelación del más alto rango (...) no es sólo un derecho sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede operar directamente o a través de terceros –entidades privadas–, aunque siempre bajo fiscalización estatal” (subrayado propio). Estos enunciados consolidan la prioridad del derecho dentro del territorio nacional, indicando además lo que conocemos como el *carácter binario de la educación* de un lado se trata de un derecho humano fundamental, de otro un servicio de nuestro Estado hacia los habitantes del territorio peruano. Al ser un servicio, tendrá siempre una protección especial incluso al ser impartida por particulares.

Respecto al caso N°04232-2004-AA/TC, en el cual un bachiller en Derecho egresado de la Universidad Privada de Tacna invoca el derecho a ingresar al local y obtener su título profesional, en el fundamento 40 se afirma el derecho no tener limitaciones arbitrarias⁹¹ es así que queda establecido respecto a la educación superior, pública o particular, la Accesibilidad para ingresar libres de cualquier tipo de discriminación y

⁹¹ “(...) el derecho fundamental a la educación universitaria no sólo garantiza, entre otros, el derecho de acceso a la universidad en condiciones de igualdad (previo cumplimiento de los requisitos que razonablemente se impongan al respecto), sino también el derecho a permanecer en ella libre de limitaciones arbitrarias mientras se desarrolle el estudio y la actividad de investigación, e incluso el derecho a la obtención del respectivo título universitario una vez cumplidos los requisitos académicos y administrativos correspondientes, estos contenidos también podrán ser objeto de tutela mediante el proceso de amparo” (subrayado propio) Fundamento 40 de la STC N°04232-2004-AA/TC

que no se limita al ingreso sino a todo el transcurso de los estudios dentro del centro de enseñanza superior hasta que el alumno haya concluido por completo su quehacer en orden a capacitarse y elevar su *proyecto de vida* (alcanzado, en este caso particular, obtener el título universitario). Esta amplia sentencia repasa una serie de obligaciones en cuanto a derechos sociales, en especial la Educación, y tiene la particular importancia de aclarar conceptos y alcances de los deberes-prerrogativas dentro de la enseñanza universitaria; para los fines de esta investigación se refiere de forma principal –en este punto- la Accesibilidad que no se limita al ingreso sino a la consecución del título (o, por qué no, certificado) que garantice al alumno contar con la acreditación de sus estudios pues esto es también parte de su derecho a la educación.

- **Contenido esencial y características:** N° 0091-2005-PA/TC (FJ 6), sobre la demanda de Amparo de dos alumnas de la Facultad de Medicina en una Universidad de Ica por ser sometidas de manera arbitraria a un tipo de examen (“examen de aplazados”) cuando correspondía otro tipo (“examen sustitutorio”), desarrollándose en la sentencia un amplio fundamento –el número 6- dedicado a desarrollar el contenido del derecho a la luz de la Constitución, la interpretación del Tribunal y sobre todo el PIDESC resaltando las cuatro características a) *Disponibilidad*, b) *Accesibilidad*, c) *Aceptabilidad*, d) *Adaptabilidad* y la i) *No discriminación*, ii) *Accesibilidad material*, iii) *Accesibilidad económica*. Pese a haberse declarado Infundada la demanda, no solo se insta a la Institución a responder el pedido –administrativo- sino que, gracias a esta sentencia del máximo órgano constitucional del país, queda reconocido a plenitud el esquema de las 4-A planteado por Katarina Tomaševski en el marco de las obligaciones en el sistema global (también rescatadas en el regional), por lo que no subsisten dudas sobre el reconocimiento del esquema y sus sub indicadores en el ordenamiento peruano como parte del sistema internacional de protección a los derechos humanos. Como se resalta en el fundamento 7 de la Sentencia, se ha discernido sobre la *supuesta afectación a la Aceptabilidad* que como ha sido repasado en esta investigación, se encuentra referida al contenido, pertinencia y calidad de la educación; esta característica valida todo proceso de enseñanza-aprendizaje, viene a formar un filtro para determinar cuándo se cumple con el

Derecho y cuándo - pese a existir instituciones, planes, programas al respecto- simplemente es quebrantado: el alumno, sea cual fuere su edad y condición socio-económica- tiene derecho a que se le ofrezca una enseñanza con los mínimos controles de calidad y aptitud cual fuese el nivel educativo al que asista.

- **Derecho fundamental - servicio público:** N° 4232-2004-AA/TC (FJ 11), el caso tratado en el primer punto sobre Contenido esencial sobre el bachiller en derecho de la Universidad de Tacna, aquí analiza en un amplio fundamento 11 el *carácter binario de la educación como derecho fundamental y servicio público*, refiriéndose a la Constitución, de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la obligación Internacional en el PIDESC. Se reafirma la obligatoriedad de la educación básica (inicial, primaria, secundaria) principalmente para los menores, citando otro caso N.º 0052-2004-AA/TC sobre una madre que inicia un Amparo contra un director por negarse a ratificar la matrícula del menor sin motivo razonable. Y para concluir, refiriéndose a la educación en su carácter de servicio público, dicta una serie de menciones trascendentes sobre la obligación estadual de garantizar la continuidad de los servicios educativos y aumentar progresivamente su cobertura y calidad aparte de reiterarse la fiscalización de los particulares por parte del Estado; declara que la educación actualmente es una *exigencia concomitante del principio de legitimidad democrática del Estado y condición imprescindible para la efectividad del derecho al libre desarrollo de la personalidad* tomando una cita del jurista español Javier Pérez Royo⁹² sobre la educación como medio liberador que *transforma al individuo en ciudadano* resaltando que este último es el que, gracias a las *condiciones de igualdad y conocimientos óptimos* que produce la educación, puede al fin formar parte activa en la toma de decisiones y participación democrática del país.
- **Educación - interés superior del niño y el adolescente:** N° 04646-2007-AA/TC (FJ 42-46), el caso tratado en el primer punto sobre Contenidos esenciales, sobre el

⁹² La STC hace referencia a: "Javier Pérez Royo. Curso de Derecho Constitucional, Décima edición, Marcial Pons, Madrid, 2005, p.529-530"

rechazo de matrícula en el Liceo Naval, ahora resaltando en los fundamentos 42 al 46 el Principio del Interés Superior presente en la Convención sobre los Derechos del Niño, este principio debe prevalecer en toda institución educativa, pública o privada. Aunque lejos del punto a tratar en esta investigación (alfabetización que se da a quienes no han recibido enseñanza formal y son, a partir de los 15 años de edad, considerados analfabetos absolutos) es importante destacar que nuestro Tribunal Constitucional efectivamente ha producido jurisprudencia relacionada a diversas aristas del derecho fundamental a la educación, nula en cuanto al tema de Alfabetización pero que se abre camino gracias a sentencias que van reconociendo en la educación básica, principios internacionales de protección a los integrantes de poblaciones con mayor riesgo de vulnerabilidad.

- **Educación universitaria:** *N° 10034-2005-PA/TC (FJ 15)*, el cual en Recurso de Agravio Constitucional se cuestiona la Sentencia que declara improcedente la demanda de un alumno de la Universidad Privada de Tacna solicitando su reincorporación al centro de estudios; en el fundamento 15 se indica el derecho a acceder en igualdad de condiciones a los centros de estudios superiores que no se limita al ingreso sino a la permanencia estando exento de cualquier *limitación arbitraria* -ello aparte de la clara prohibición de discriminación reconocida nacional e internacionalmente para cualquier DESC- asimismo se reconoce la “(...) relación de conexidad con otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de asociarse, el derecho de información, el derecho a reunirse, la libertad de cátedra, etc.” (subrayado propio).

Esta sentencia muestra una relación importante con la N°04232-2004-AA/TC (del bachiller en derecho de esta misma universidad, sobre el acceso a las instalaciones para tramitar su título profesional) y deben ser consultadas en simultáneo para determinar los alcances de este nivel de enseñanza que excede a la básica pero, como vemos según ambos pronunciamiento del Tribunal, es conexas a derechos fundamentales.

- **Efecto horizontal:** *N° 0607-2009-AA/TC (FJ 15)*, sobre un estudiante universitario que señaló lo drástico e injusto de impedirle rendir exámenes al demorarse en el

pago de las cuotas porque al estar matriculado conduce a que desaprobe los cursos y al siguiente ciclo deba volver a pagar por ellos. El Tribunal Constitucional sustentó la desproporción de la medida asumida por la Universidad, y muchas otras instituciones, indicando que sin ser un aliciente en los alumnos para faltar al cumplimiento del pago:

En la tarea de hacer a la sociedad más humana y más justa, por medio de la educación, las empresas privadas juegan un rol trascendental. Ellas no deben perder nunca de vista que tienen frente a sí un derecho esencial para el desarrollo de todo ser humano y primordial para alcanzar la justicia que tanto reclaman nuestros países. Por ello, su labor no debe desarrollarse sólo en la búsqueda de un mero interés económico, sino que debe representar ese espíritu de solidaridad y humanidad que toda institución universitaria tiene como esencia misma de su función social y educativa. (subrayado propio).

Con esta declaración, puntos sobre los que se insiste en reiterada jurisprudencia, vemos de un lado la función fiscalizadora que debe ejercer el Estado como garante de los derechos humanos en el país y de otro, la exhortación a los privados a ejercer el rol de colaboradores –no meros beneficiarios- en la realización de acciones orientadas a ello. Es importante la alusión a la educación como medio para lograr un desarrollo individual y colectivo en orden al principio de justicia porque es reconocida en su doble carácter de derecho humano y servicio público; este carácter binario se repite en casi toda la jurisprudencia hasta ahora revisada, por ello no puede perderse de vista que en niveles de enseñanza básica (con mayor razón la Alfabetización) los gobiernos quedan sujetos desde las fuentes principales del derecho (ley, jurisprudencia, doctrina) a prestar atención a que el *servicio público* sea a la vez respeto íntegro al *derecho individual básico*.

- **Límites:** N° 04232-2004-AA/TC (FJ 44), sobre el caso del bachiller en derecho de la Universidad Privada de Tacna, en su fundamento 44 refirió que si bien el valor e importancia de este derecho fundamental está plenamente reconocido, no significa que su ejercicio carezca de límites. Sobre el caso de autos se señala el *respeto de la propiedad, del patrimonio universitario*, entre otros, como límites ciertos. Ello podría dar lugar a una interpretación que consideramos errónea: basta un desmedro

en la propiedad –o lo que alguna entidad particular considere desmedro- para colocar un límite al ejercicio del derecho a la educación; bajo ese supuesto, cualquier legítima protesta ante alguna acción concreta o política institucional vejatoria del alumnado se vería desprotegida pues al alegar un posible menoscabo a la propiedad valdría para restringir el acceso a cualquier estudiante. El mismo Tribunal ha aclarado que los límites existen pero en este supuesto tampoco cabe un abuso del derecho: la instancia administrativa necesita ser satisfecha antes de imponer cualquier sanción a algún miembro de la comunidad universitaria.

- **Normatividad internacional:** *N° 04646-2007-HC/TC (FJ 26-41)*, sobre el caso del Liceo Naval, refiriéndose a las normas internacionales que rigen el desarrollo del derecho a la educación: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, la Declaración sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos del Niño. La importancia del Comité de Derechos Económicos Culturales y la Observación General N° 13 con las "características interrelacionadas y fundamentales". Y el Interés Superior del Niño y el Adolescente. Estas menciones son una muestra del reconocimiento constitucional a lo desarrollado en el Capítulo I de la presente investigación, lo que sumado a la Sentencia del Pleno 00007-2007-PI/TC exhorta a todos los poderes públicos (remarcamos el Legislativo y el Ejecutivo cuando tiene facultades otorgadas por aquel) a respetar, acatar y producir planes/normativa congruente a las directrices internacionales.
- **Proceso educativo:** *N° 4232-2004-AA/TC (FJ 12,13,16,17)*, sobre el caso del bachiller en derecho de la Universidad Privada de Tacna, en sus fundamentos 12,13,16,17 se hizo referencia a los Principios que rigen el proceso educativo: Coherencia, Libertad y Pluralidad de la oferta educativa, Responsabilidad, Participación, Obligatoriedad, Contribución. Éstos se orientan a la integración y arreglo entre normas constitucionales y supranacionales respecto a los fines que

persiga el proceso educativo en el país, la participación de terceros para favorecer la asequibilidad, disponibilidad de establecimientos y metodologías diversas –con el adecuado control del Estado en su rol de garante de derechos humanos y al tratarse de un servicio público-, el deber y el derecho que implica para los padres de familia procurar la asistencia de sus hijos para recibir una formación académica básica, el carácter obligatorio de determinados contenidos como por ejemplo la educación religiosa respetando la libertad de credo y conciencia, así como la cooperación del proceso educativo en el progreso de la comunidad.

Los fines constitucionales del proceso educativo también son expresados en esta sentencia, los tres se repiten en casi toda la jurisprudencia de este derecho por esto su cita expresa es imperativa: *a) Promover el desarrollo integral de la personal b) Promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo c) El desarrollo de la acción solidaria.* Así, nuestro Tribunal de forma acertada integra los derechos civiles y políticos a este DESC, interpretación que ya hemos visto en la jurisprudencia de la Corte Interamericana al tratar, sobre todo, casos de pueblos indígenas donde se destaca la trascendencia de los derechos sociales para la realización de los irrefragables derechos a la Vida y a la Libertad. ¿Podría negarse el vínculo entre educación, trabajo y vida? No, como tampoco la cadena de pobreza-exclusión que proviene de la falta de acceso a derechos fundamentales en poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad.

Se reiteran las características imprescindibles, el esquema de las 4-A (a) Disponibilidad b) Accesibilidad c) Aceptabilidad d) Adaptabilidad. Y i) No discriminación ii) Accesibilidad material iii) Accesibilidad económica). Y por último menciona el Interés Superior del Alumno, sea que se trate de instituciones públicas o privadas. Con esto encontramos que en cuanto al Tribunal, la jurisprudencia ha tomado en cuenta las directrices principales del derecho dándole un importante reconocimiento al esquema 4-A; sin embargo, esto no agota el eje transversal de *acceso a la justicia* pues el análisis de sentencias emitidas por los juzgados civiles podrían complementar la información y, al mismo tiempo, informar si esta interpretación constitucional de nuestro órgano supremo está presente en las motivaciones y fallos de los jueces en el territorio nacional.

2. Defensor del Pueblo

La figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo, en su objetivo de *Defender los Derechos Fundamentales, vigilar el correcto proceder de la administración del Estado y su adecuada prestación de los servicios*⁹³, adquiere una especial validez ya que busca *proteger las tres funciones de la educación como derecho social*⁹⁴ a) *Correctora: corrige procesos sociales pues hace eficaces a otros derechos fundamentales, b) Igualadora: busca la igualdad de los seres humanos, c) Liberadora: promueve las libertades fundamentales lo que a su vez es una garantía al Estado Social y Democrático que se ha consagrado en el artículo 43° de la Constitución*⁹⁵. Y en este marco, siendo la Constitución la norma jurídica suprema, su cumplimiento deja de ser un mero ideal político y se consolida como una verdadera exigencia legal. Por ello, analizar los Informes de la Defensoría relativos al derecho en cuestión es de un lado poner en práctica el respeto al Estado Social y Democrático, y de otro una condición, planteada ya por Pedro Nikken, para entender el acceso a la justicia que tiene la Educación en el país.

Los Informes Defensoriales relevantes son el Informe N°127: Educación Inclusiva: Educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares. El Informe N° 131: Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente. El N° 152: Aportes para una política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú. A continuación una breve reseña a casa uno y sus ideas más resaltantes para el trabajo investigativo.

- **Informe Defensorial N°127: Educación Inclusiva: Educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares.** El documento elaborado en el 2007 contiene cuatro capítulos dedicados a esclarecer conceptos sobre la Educación inclusiva como herramienta

⁹³ Para revisar la visión, misión, marco legal y otros relacionados a la Institución, dirigirse al portal oficial en www.defensoria.gob.pe

⁹⁴ ALVITES ALVITES, E. (2010), p527

⁹⁵ Ibidem

contra la discriminación y el derecho de personas, con capacidades diferentes, a recibir un tipo de educación que los incluya (política del Estado desde el 2003) es decir, que los favorezca y respete su diversidad; plantea el plan piloto llevado a cabo desde el 2005 al 2012 en diversas instituciones, y finalmente analiza el resultado de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo (a 82 colegios en febrero y en agosto del 2007⁹⁶), de lo cual se destacan una serie de obligaciones como la adecuada implementación de los centros educativos para que los alumnos con capacidades diferentes puedan realmente asistir a ellos (por ejemplo herramientas de acceso como rampas en las entradas y ascensores en los edificios), garantizar que su acceso esté libre de discriminación (constatándose que pese a ser prohibido el trato discriminatorio, la realidad muestra que persiste y a gran escala en centros educativos), se aseguren servicios de apoyo y se capacite a los profesores pues estas han sido, entre otras, grandes falencias encontradas. Dentro de las recomendaciones que se han brindado gracias a este informe, dirigidas al Congreso de la República, los Ministerios de Economía y Finanzas, y Educación, entre otros, se encuentra el necesario incremento del presupuesto fiscal y la asignación de recursos para la ejecución del plan piloto; elaborar bases de datos, seguimiento y estrategias para llevar a cabo la educación inclusiva.

La importancia de este informe para la presente investigación consiste en conocer el grado de acercamiento y el desarrollo del Derecho a la Educación que la Defensoría lleva a cabo, en tanto que este primer documento muestra especial atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en este caso personas con capacidades diversas. Es evidente que la preocupación por conocer la verdadera situación del derecho para estas poblaciones es básico al momento de formular (o reformular) la legislación al respecto; normativa que no se cumple o no puede cumplirse, debe modificarse: la Defensoría verifica cuál es la situación del derecho y así cumple su mandato constitucional de fomento y respeto por los derechos fundamentales, además de acatarse la normativa internacional en la materia de Educación que, como se ha revisado, obliga a los Estados a un avance *progresivo* y efectivo en su legislación y en su práctica.

⁹⁶ Otro dato relevante que es detallado en el Informe es la entrevista realizada a 421 personas: 82 directores, 128 docentes, 108 estudiantes con habilidades diferentes, 94 padres de familia

- ***Informe Defensorial N°131 Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente***, El documento elaborado en el 2008 se compone de cinco partes sumadas a las recomendaciones finales. El marco teórico es muy valioso en cuanto al tratamiento del derecho como una exigencia internacional y su reconocimiento nacional, incidiendo en la gratuidad de la educación primaria, que debe ir abarcando niveles superiores progresivamente. Sobre el alcance de la gratuidad, luego del debate minimalista y maximalista, señala que corresponde a los tres niveles (inicial, primaria y secundaria) *gratuidad en los costos de matrícula, prohibición de cobros y de la exigencia de compra y uso obligatorio de uniformes que imposibiliten la permanencia del alumno* (p.86). Valga aclarar que este debate –minimalista/maximalista- buscaba determinar hasta qué punto comprende la *gratuidad* en la educación ¿basta con que la matrícula sea gratuita? ¿pueden existir otros cobros? El debate minimalista solo considera eximir el gasto básico, matrícula por ejemplo, pero el maximalista va ampliando la cobertura pues llevados por la lógica entendemos que un niño en condiciones de pobreza o extrema pobreza no puede acceder a la educación “gratuita” si ésta conlleva cobros a su familia; se veda la imposición de otros cobros que adviertan un gasto para las familias e imposibiliten la asistencia de los alumnos (como la imposición de uniformes escolares en instituciones públicas) y con ello, ampliando la cobertura -según un postulado maximalista- encontramos que al fin puede efectivizarse esta exigencia de *gratuidad*.

Este informe expresamente ha señalado: *a pesar de que el Perú ratificó el PIDESC en el año 1978 hasta la fecha no se ha puesto en práctica un Plan detallado de acción progresiva para implantar la enseñanza obligatoria y gratuita, lo cual constituye un incumplimiento de dicha obligación internacional* (p.67. Subrayado propio) con lo cual la Defensoría del Pueblo recalca el deber del Estado en cuanto a honrar sus compromisos sobre derechos económicos y sociales, principalmente la Educación, recordando que el carácter de *progresividad* es una exigencia real y comprobable. Si bien el tema del informe se centra solo en la obligación de gratuidad, es cierto que existen otras exigencias respecto al derecho aquí tratado pues posee características propias, determinadas internacionalmente, y que han sido desarrolladas en base al esquema de las 4-A, exigencias que así como la gratuidad,

ameritan un estudio e informe especial. La Defensoría abarcó un punto, queda seguir esa línea y considerar los nuevos documentos que se emitan a fin de revisar la situación de los restantes.

Sobre el estudio realizado, la muestra fue tomada de *Lima Metropolitana, así como zonas urbanas y rurales de las regiones La Libertad, Lambayeque, Cusco, Junín y Loreto* (p. 126) encuestándose a directores y padres de familia. Recomendó al Congreso a través de la Comisión correspondiente, y al Consejo de Ministros, el apoyo para la *aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria mediante un Plan de Acción detallado*, modificar el tema de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs) que estaban haciendo un cobro innecesario y fuera de ley, instando también a diferentes ministerios (Economía, Salud, entre otros) en la colaboración hacia el sector educativo. De las conclusiones puede entenderse que queda pendiente la universalización de la educación primaria obligatoria, pues si bien se ha logrado ampliar la cobertura ello no cumple el compromiso internacional que es poner en práctica un plan detallado para la aplicación progresiva con el objetivo de esa universalización (existen otros planes, *v.gr.* Plan Educativo Nacional 2005-2015, Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 que representan un avance pero no haber alcanzado el objetivo de hacer de la educación primaria un beneficio para todos los niños dentro del territorio nacional, menos su progresividad a los otros niveles secundario, superior, etc.) y siendo múltiples las carencias en cuanto al esquema 4-A y calidad educativa, el apoyo de los diferentes órganos del gobierno marcará la diferencia entre una normativa aislada en el tema educativo o una coherente con los principios internacionales y constitucionales que comporta.

- ***Informe Defensorial N° 152: Aportes para una política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú***, este documento del año 2011 aporta un marco teórico para entender el alcance del derecho a una educación intercultural bilingüe, los pueblos indígenas que son sujeto de derecho, y las políticas públicas al respecto. Del estudio realizado para su elaboración, se han encontrado grandes problemas por ejemplo *No considerar la EIB* (Educación

Intercultural Bilingüe) *en la educación secundaria atenta contra el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas* (p.492) lo que a su vez puede constituir un incumplimiento a nivel internacional sobre el Principio de No Discriminación que es de aplicación inmediata, no progresiva, en todo derecho social. El tema es álgido, nuestro país alberga una inmensa riqueza cultural que implica ciertos retos hasta hoy no han sido superados, por ejemplo la diversidad idiomática. La cantidad de lenguas aborígenes presentes en el territorio nacional implica una mayor inversión en el desarrollo de materiales educativos útiles para sus necesidades; sin embargo, respecto a los idiomas oficiales, aparte del castellano, ya encontramos terribles datos: falta de profesores capacitados para comunicarse efectivamente en quechua y aymara... un panorama desolador. Respecto a este tema puede consultarse la publicación de Foro Educativo (2009) *La Educación en los tiempos del APRA* que esgrima una reflexión acerca de las políticas educativas que han menguado el derecho de los educadores aymara y quechua hablantes con la fatal repercusión en el aprendizaje de sus alumnos en zonas rurales: la calificación del profesorado no puede pasar por alto la diversidad idiomática como habilidad fundamental en la enseñanza, con mayor razón –en realidad debe ser obligatorio- en las comunidades y sectores cuya lengua materna no es el castellano. Si ya se opta por la evaluación de competencias en los alumnos, es impensable calificar profesores en base a pruebas de conocimientos, ¿cómo elevar la calidad educativa – indicador Aceptabilidad- eliminando requisitos básicos como impartir educación en el propio idioma –indicador de Acceso y Adaptabilidad-? No hay congruencia.

Las recomendaciones del documento giran en torno a la Política de Educación Intercultural Bilingüe y los planes de acción para que pueblos indígenas se vean beneficiados concretamente recibiendo una educación básica regular, dentro y fuera de la ciudad, acorde a la interculturalidad de los educandos. Se incidió también en un mapa lingüístico y las medidas necesarias para brindar una educación que elimine las barreras del idioma, siendo imprescindible un mayor compromiso de los gobiernos regionales y otras instituciones.

De este Informe 152 podemos extraer algunas directrices básicas respecto al tema investigado pero la principal gira en torno al indicador de Adaptabilidad, exigiendo

que la normativa asegure un respeto y promoción de la diversidad cultural de los alumnos: idioma, costumbres, necesidades específicas. Si se va a alfabetizar, es imperativo que sea considerando la lengua materna del alumno –sea cual fuere su edad- por tanto los profesores, materiales y planes deben adecuarse al contexto e idioma de los beneficiarios. Ante esto ¿basta trabajar con la población quechua, aymara? Las decenas de lenguas aborígenes son un reto y la cooperación con organizaciones de la sociedad civil es fundamental.

No puede olvidarse que la *adopción de providencias internas* de las que versa el artículo 26° de la CADH -respecto al carácter de progresividad de los DESC- obliga a los Estados a afrontar los retos para lograr la *plena efectividad* y no simplemente mantener excluidos a los sectores con más riesgo de vulnerabilidad, desobedecer este mandato es incumplir nuestras obligaciones en el Sistema Interamericano, y Universal pues el Principio de No Discriminación se encuentra en todo tratado sobre derechos humanos del que nuestro Estado es parte.

En suma, estos tres informes de la Defensoría emitieron diversos lineamientos sobre temas concretos (educación inclusiva, gratuidad en el servicio, educación bilingüe), pero, a su vez, han resaltado la necesidad de acatar los Pactos y Protocolos y concretizarlos en líneas puntuales. Se ha reafirmado una serie de obligaciones internacionales y con los estudios realizados en la realidad nacional la Defensoría ha logrado perfilar los avances en la materia. Por encima de todas las contrariedades encontradas, las recomendaciones citadas llaman a toda instancia gubernamental a comprometerse presupuestal y activamente para ejecutar Planes y no solo proponer (o, peor aun, declarar como cumplidas) ciertas metas en cuanto al derecho a la educación. Por todo ello puede esperarse que la investigación dedicada a establecer el cumplimiento de las exigencias del Perú, como en el caso de los programas de alfabetización, no esté apartada de las recomendaciones dadas a otros temas de política educativa que están *per se* entrelazados.

La postura que ha instaurado el Tribunal Constitucional y las recomendaciones que proporciona la Defensoría del Pueblo en materia educativa son muestra del acceso a la

justicia del derecho a la educación. Esto implica un desarrollo positivo del eje transversal; no obstante, la producción jurídica nacional es limitada y gira sobre temas de acceso a las instituciones educativas y prohibición de tratos arbitrarios mas no sobre la calidad de la enseñanza o el cumplimiento de las reiteradas características de la Observación General N°13. Si bien el Tribunal como la Defensoría han hecho hincapié en ellos, en su exigencia como deber jurídico internacional, sus informes y pronunciamientos indican que existen brechas aún no cubiertas.

Cabe resaltar que se ha presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Deberes Fundamentales al 2021, ello en la audiencia pública solicitada por el Estado peruano con la participación de organizaciones de la sociedad civil llevada a cabo en el 154 periodo de sesiones de marzo del presente año, 2015, resaltando la lucha contra la discriminación, y la consolidación de una política educativa nacional que busca hacer frente a las exigencias internacionales y subsanar errores -muchos claramente señalados en audiencia por los representantes de la sociedad civil- dentro del ámbito de la educación básica regular y la alternativa. Pero, más allá de los enunciados, solo una puesta en práctica de lo expuesto, sumado al respeto de los lineamientos internacionales y nacionales (sobre todo por el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo), podrá asegurar esa nueva política educativa que deje de excluir ciertas secciones, *v. gr.* educación inclusiva, educación bilingüe y educación alfabetizadora. Hasta ello, es sumamente necesario incidir en la investigación sobre el respeto de las obligaciones jurídicas en cada una de ellas.

CAPÍTULO III

CASO REPRESENTATIVO: PRONAMA

I. FUNDAMENTO DEL ESTUDIO

Habiendo desarrollado los conceptos básicos⁹⁷ y normas jurídicas internacionales a las que se encuentra sujeto el Estado peruano dentro de los sistemas regional y universal - en cuanto a la llamada segunda generación de derechos humanos: derechos económicos, sociales y culturales, específicamente el de Educación – en el Capítulo I del presente trabajo; y, quedando especificadas las obligaciones internacionales del carácter binario⁹⁸ del derecho en cuestión - en el II -, este último apartado va a ocuparse de realizar el análisis de un caso peruano, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) tomando en consideración que un referente del cumplimiento de los derechos humanos a la Educación y Acceso a la Cultura es, sin lugar a dudas, la lucha contra el flagelo del analfabetismo; además, como se desarrollará a lo largo de la presente sección, la cantidad de recursos invertidos en el PRONAMA y las implicancias jurídicas al cierre de éste siguen repercutiendo en el desarrollo del derecho, siendo imperativo verificar si las normas nacionales acatan nuestras obligaciones internacionales.

El Programa de Movilización por la Alfabetización se desarrolló en nuestro país durante el periodo 2006 al 2011 y, aunque actualmente ha devenido en otra dirección - DIALFA: Dirección de Alfabetización 2012-2016 - ésta última no cuenta con una

⁹⁷ En este Capítulo cabe agregar que la UNESCO definió a quiénes se puede llamar alfabetizados: “(...) **personas de quince años y más. Se considera que una persona está alfabetizada cuando puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana**” (Resaltado propio) e incluso otras publicaciones dentro de los sistemas regional y universal han agregado diversas competencias como el cálculo básico, habilidades lingüísticas, entre muchas otras (Vid. *2do Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. Repensar la Alfabetización*. 2013. Instituto de la UNESCO por el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida) y agrega que existen “Limitaciones: **Se ha observado que, en algunos países, se utilizan definiciones y criterios de alfabetismo diferentes a las normas internacionales definidas precedentemente** (...) Por otra parte, **los errores contenidos en las auto-declaraciones pueden incidir fuertemente en la confiabilidad de las estadísticas de alfabetismo**” Cfr. UNESCO/UIS (2009) Indicadores de la Educación, especificaciones técnicas; p.3

⁹⁸ Tribunal Constitucional del Perú, STC Nº 04232-2004-AA/TC (fundamento 11)

resolución de finalización, por tanto, tiene la facultad de seguir emitiendo normas de gestión. Así, siendo el programa alfabetizador culminado, y más próximo, PRONAMA es pasible a un análisis íntegro. Además, como se verá en el desarrollo, la importancia que ha tenido este Programa, tanto en sus recursos (económicos y humanos) como en los resultados anunciados a su culminación, sobrepasan cualquier precedente en el campo. Sus repercusiones sociales, políticas y jurídicas subsisten hasta el momento y ya que estas últimas no han sido analizadas, esta sección va a enfocarse en ello.

Primero se realizará un acercamiento al Programa en líneas generales, a sus normas legales y a sus datos cuantitativos – cualitativos; luego de ello, se realizará la comparación y el análisis respecto a las obligaciones internacionales a las que estaba compelido por ser un Programa Educativo brindado por el Estado (con la categoría de Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación peruano).

Cabe destacar que tanto en los primeros capítulos como en la normativa del PRONAMA, la investigación se ha desarrollado en un primer momento reuniendo la gran cantidad de información oficial dispersa, ordenándola y extrayendo solo lo relacionado al ámbito de Alfabetización como parte del Derecho a la Educación; ese resultado, también analizado y comparado entre sí –pues se trataba de dos Sistemas Internacionales, uno el Regional y otro Universal- servirá ahora para referirnos al caso en concreto; por tanto, los términos, conceptos y características aquí analizadas pueden necesitar una doble revisión del Compendio de Obligaciones Internacionales⁹⁹.

⁹⁹ Ut. Supra pp. 59 y ss.

II. ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN

1. Conceptos básicos y objetivos

El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) fue el “responsable de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país”¹⁰⁰.

Desde su nacimiento el PRONAMA apuntaba a la *erradicación* del analfabetismo como política educativa en el país, durante solo un quinquenio¹⁰¹, con las metas más elevadas de cualquier programa en la materia llevado a cabo en nuestro país: *que aproximadamente dos millones de peruanos alcancen las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico en un plazo no mayor de cinco años (2006 al 2011) a fin de lograr al 2011, tasas de analfabetismo no mayores del 4%, es decir a estándares internacionales recomendados por la UNESCO* (subrayado propio)¹⁰².

El gran objetivo, señalado desde su apertura, fue duramente cuestionado pues como figura en su Plan Nacional, en ningún momento se le trató como una política de Estado – la cual trasciende a un periodo de gobierno – si no que se trató de una política exclusiva del segundo gobierno aprista, eliminando la posibilidad de continuar con el programa en posteriores mandatos.

Y, efectivamente se culminó el programa afirmando haber alcanzado tales objetivos pese a las diversas críticas por parte de pedagogos y peritos en la materia¹⁰³ que no fueron incluidos para la elaboración de la norma (como se esperaba de un Programa

¹⁰⁰ Artículo 1° del Decreto Supremo 022-2006-ED

¹⁰¹ “el gobierno se ha propuesto erradicar el analfabetismo al 2011 como uno de los objetivos prioritarios en la política educativa para este quinquenio. Con este fin, el 08 de setiembre de 2006, se suscribe el Decreto Supremo Nº 022-2006-ED que crea el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA)” Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, p.3

¹⁰² Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, p.4

¹⁰³ No podemos olvidar que el Derecho a la Educación compete, como derecho a abogados y a la administración del Estado, pero cualquier medida al respecto debe tomar en consideración la opinión de los ejecutores (pedagogos, analistas, et. al). Excluirlos atenta contra el primer nivel de los indicadores de progreso en materia DESC, *Recepción del derecho* (Ut. Supra pp.31 y 63)

oficial con tal envergadura) pero al ser consultados en diversas entrevistas en medios de comunicación señalaron su disconformidad con el proceso y los resultados expuestos, teniendo especial validez la postura de León Trahtemberg quien indicó que “no se puede dar por alfabetizada a una persona que escribe su nombre pero es incapaz de leer una noticia breve de un periódico” y “ para que el nuevo gobierno logre la completa alfabetización de los peruanos, debe hacer una nueva evaluación del tema, dando cifras alternativas más precisas y señalando las estrategias a seguir ”¹⁰⁴. Como señala este miembro del Consejo Nacional de Educación¹⁰⁵, la alfabetización comprende otras etapas más y éstas son variables, la tarea entonces será de *todos* los gobiernos de turno, no solo uno: política de Estado, no de Gobierno; pero, el revuelo alcanzó esferas mayores pues, como se desarrollará en los siguientes numerales, la Contraloría General de la República realizó una Auditoría y en la publicación correspondiente expuso los graves problemas del Programa.

Sin embargo, hasta el momento el Decreto Supremo¹⁰⁶ que declaró cumplidas las metas del PRONAMA y al Perú como “país libre de analfabetismo” no ha sido sustancialmente modificado por otra norma general con rango de ley, a nivel ejecutivo y/o legislativo, por ende su vigencia continúa y representa un obstáculo en los programas de la materia que deben llevarse a acabo partiendo desde la premisa que “Perú es un país *libre de* analfabetismo”, ello sumado a las obligaciones jurídicas no acatadas que comporta esta actual situación –las que se analizarán a lo largo de este capítulo-.

¹⁰⁴ León Trahtemberg: "Un país con población alfabetizada tiene más capital cultural que quien no la tiene", entrevista realizada por Universia 08/09/2011, en <http://www.trahtemberg.com/entrevistas/1835-qun-pais-con-poblacion-alfabetizada-tiene-mas-capital-cultural-que-quien-no-la-tieneq-.html>

¹⁰⁵ El Consejo Nacional de Educación (CNE) se crea con el Decreto Supremo 007-2002-ED y se respalda en la Ley General de Educación cuyo artículo 81° le encomienda una serie de funciones como *órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación*

¹⁰⁶ Decreto Supremo 013-2011-ED publicado el martes 14 de junio del 2011

Normas Legales ligadas al PRONAMA

Si bien el Programa conduce a una evidente crítica por sus resultados, el objeto de esta investigación se centra en dilucidar el aspecto normativo del mismo. ¿Acata las directrices jurídicas internacionales a las que nuestro Estado se ha sujetado? Si no lo hace, ¿qué normas son las infractoras y cómo reformularlas? Para ello debemos reunir los documentos legales principales que han regido al PRONAMA. Es imprescindible dar cuenta del Decreto Supremo 022-2006-ED que contiene la creación y presentación del mismo, el Decreto Supremo 018-2008-ED en el cual asume las funciones correspondientes a la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa, todos enmarcados en la Ley de Educación N°28044, los Decretos Supremos N°015-2004-ED y N°006-2006-ED, sobre la base de la Decimosegunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, la Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, y el Plan Institucional del Sector Educación. Todo ello reunido en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 última versión actualizada con el informe correspondiente. No obstante, en relación al presente trabajo de investigación debe tomarse en cuenta solo lo principal y jurídicamente relacionado a las exigencias educativas como obligaciones internacionales. A continuación pasa a desarrollarse un breve análisis de las normas principales:

- **Decreto Supremo 022-2006-ED:** del 08 de setiembre del 2006, emitido en la ciudad de Ayacucho, firmado por el entonces presidente Alan García Pérez junto al *premier* Jorge del Castillo Gálvez y el ministro de educación José Antonio Chang Escobedo¹⁰⁷; trata de la creación y presentación del PRONAMA. Se funda en los artículos 13°, 16° y 17° de la Constitución (sobre la finalidad integral de la educación, la coordinación de la política educativa por parte del Estado además de la supervisión de su cumplimiento y calidad, la “erradicación” del analfabetismo) y

¹⁰⁷ Como simple dato, a la finalización del programa no hay participación del presidente del consejo de ministros, solo del titular de Educación quien a la fecha era el sucesor de José Antonio Chang Escobedo, Víctor Raúl Díaz Chávez. Ambos decretos, de creación y finalización, fueron Decretos Supremos, en relación a ello cabe recordar que por su naturaleza bastaba con la firma del Presidente y un solo ministro.

el artículo 38^{o108} de la Ley General de Educación (Ley N°28044) el cual, pese a que el Decreto Supremo 022-2006-ED no lo menciona, señala claramente que los programas en la materia necesariamente deben abarcar los temas de lecto-escritura y cálculo básico, entendiéndose que mientras persistan problemas en esos campos no puede hablarse de un programa alfabetizador menos de una superación del analfabetismo¹⁰⁹. El análisis de la forma –del Decreto- hasta aquí no presenta mayor crítica que las imprecisiones técnicas en terminología, diferente es el análisis del fondo. Es el fondo de esta norma, lo expuesto en ella y su relación con otras como la Ley General de Educación y la norma suprema en el país, la Constitución, lo que amerita una mayor reflexión: este Decreto crea un Programa que asume las funciones de –y, elimina a- la Dirección de Alfabetización del Ministerio de Educación (hasta ese momento la encargada desde años atrás en emitir normas y guiar la ejecución de la política en materia de Alfabetización dentro del territorio

¹⁰⁸ La Ley General de Educación en su artículo 38 menciona de forma expresa: “Los programas de alfabetización tienen como fin el autodesarrollo y el despliegue de capacidades de **lectoescritura y de cálculo matemático** en las personas que no accedieron oportunamente a la Educación Básica. Fortalecen su identidad y autoestima, los preparan para continuar su formación en los niveles siguientes del Sistema Educativo y para integrarse al mundo productivo en mejores condiciones. Se realizan en una perspectiva de promoción del desarrollo humano, del mejoramiento de la calidad de vida, y de equidad social y de género. **Promueven la superación del analfabetismo** funcional creando ambientes letrados. La alfabetización se desarrolla, según los requerimientos de cada lugar, en todas las lenguas originarias del país. En los casos en que estas lenguas originarias sean predominantes, deberá enseñarse el castellano como segunda lengua.

Es objetivo del Estado **erradicar el analfabetismo**; con este propósito, **convoca a instituciones especializadas para desarrollar conjuntamente programas de alfabetización**” (resaltado propio) Valga aclarar que ya en este punto encontramos una deficiente redacción de la norma peruana en cuanto a equiparar términos de Superación con Erradicación, al tratar el tema de analfabetismo, y como veremos más adelante la doctrina actual coincide en que el término apropiado es Superación puesto que solo son erradicadas las plagas y/o enfermedades endémicas; al respecto puede consultarse el blog de César Guadalupe, ex conductor de un Programa sobre Alfabetización de la UNESCO, en especial su artículo *Mitos y miserias de la educación: la "erradicación" del analfabetismo*.

¹⁰⁹ Incluso este concepto de Lectura, Escritura y Cálculo básico como indicadores de superación del analfabetismo ha sido rebasado por los expertos en la materia, a nivel nacional e internacional, al reconocerse oficialmente el carácter dinámico, *continuum*, del concepto de alfabetización. Para un mejor conocimiento del tema pueden consultarse las publicaciones de Juan Cruz Perusia, Asesor Regional para América Latina y el Caribe del Instituto de Estadística de la UNESCO; César Guadalupe, ex conductor del Programa de Medición y Seguimiento del Alfabetismo (LAMP) en UNESCO; Rosa María Torres del Castillo, colaboradora e investigadora en UNESCO; María Isabel Infante y María Eugenia Letelier con documentos como: *Alfabetización y Educación, Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe* (2013) OREALC/UNESCO; además de los documentos oficiales: UNESCO (2009). *Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belém*. UNESCO: Belém. UNESCO/UIS. (2009). *The Next Generation of Literacy Statistics. Implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme* (LAMP). Montreal: UNESCO/UIS.

nacional) para encargarse de una materia sumadamente delicada. Este énfasis es loable, más aun, es un reconocimiento del Ejecutivo a los artículos del PIDESC y el Protocolo de San Salvador que contemplan la educación básica-fundamental para personas en situación de analfabetismo. Pero separar este Programa del Ministerio de Educación presenta muchas dudas sobre su aptitud técnica y verdaderos motivos a los que obedece la norma.

CARÁCTER BINARIO: LA EDUCACIÓN ES UN SERVICIO PÚBLICO, NO UNA CAMPAÑA TRANSITORIA

Tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida y las funciones del Estado con la población afectada por su condición de iletrada se crea el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), quien se constituye en Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, lo cual dota de importancia y autonomía a este programa como no se había conseguido antes en nuestro país y significa el mayor logro de esta norma legal de inicio con una contraparte ya enunciada, al separar la Alfabetización de la Dirección General de Educación Básica Alternativa –DIGEBA– se tenía mayor independencia pero más vulnerabilidad en la continuidad de estudios de los jóvenes y adultos que lograran ser alfabetizados (pues, antes de este Decreto, la Educación Básica Alternativa –EBA– con su dirección DIGEBA era quien se hacía cargo de los programas ocupacionales y educativos para jóvenes y adultos, e incluso niños que no seguían en la Educación Básica Regular –EBR– dentro de ello, los programas de alfabetización para los mayores de 15 años en condición de analfabetismo), además de una notable falta de apoyo técnico y supervisión por parte de otras entidades (sobre todo las encargadas de la Educación Básica Alternativa –EBA) exponiendo al PRONAMA a convertirse en una campaña transitoria y no una política permanente, ¿la norma pudo prevenirlo? Sí, previa coordinación con los entonces encargados de la Dirección de Alfabetización y DIGEBA, el fondo del Decreto pudo contener otros artículos que subsanen esta evidente deficiencia; sin embargo, no se ha encontrado comunicación oficial que dé cuenta de ello por lo cual concluimos que en este primer momento se ha vulnerado el carácter binario de la

educación al exponer a un servicio público, de naturaleza permanente, a convertirse en una mera campaña transitoria.

Cabe resaltar que el decreto no refiere expresamente inaugurar una Campaña, sino crear un Programa y, tratándose de un servicio público¹¹⁰, al redactarse la norma como parte de la iniciativa específica de un gobierno y no como fruto de una decisión del Ejecutivo como voluntad estadual.

POSTERIOR MANUAL DE OPERACIONES

Un detalle especial en el PRONAMA es el doble componente que indica para lograr su objetivo de *erradicar* el analfabetismo en territorio nacional: de un lado, la alfabetización; y del otro, la continuidad educativa. Estos dos puntos serán claves al momento de analizar lo expuesto por la Contraloría General de la República en sus informes de Auditoría. Este decreto no da cuenta de ello, solo se detalla la conformación de lo que sería el Consejo Ejecutivo del programa y las funciones del Director Técnico Ejecutivo; el doble componente se hace presente en el Manual de Operaciones pero cabe mencionarlo desde este punto para una visión más clara de lo que se plantea al crear este programa.

- **Decreto Supremo 018-2008-ED:** del 12 de setiembre del 2008, Lima. El cual tomando en cuenta que según el “artículo 37 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, la alfabetización está comprendida en la Educación Básica Alternativa”, además de las metas alcanzadas por el programa –sin indicar a cuáles se ha referido- dispone que es necesario incluir a los ya alfabetizados dentro de la Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (PEBAJA) pues quienes culminan exitosamente un programa de esta naturaleza necesitan, obligatoriamente, gozar de la posibilidad de insertarse y culminar sus estudios ya que por su edad y condiciones particulares no podrá darse dentro del marco de la educación regular. Empero, no se logró subsanar la falencia de alejar al PRONAMA, en su creación,

¹¹⁰ La Educación tiene un carácter binario, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, v.gr. STC 04646-2007-PA/TC, STC 4232-2004-AA/TC, STC 0607-2009-AA/TC

de la Dirección General de Educación Básica Alternativa –DIGEBA- (es decir, de la supervisión de la Educación Básica Alternativa) puesto que se creó una Dirección Técnica Ejecutiva propia del PRONAMA. Con este tipo de acciones queda denotada la voluntad de dotar de independencia administrativa al programa en cuanto a directiva y toma de decisiones.

Este decreto pone de manifiesto que al crearse el Programa no se sustentó de manera firme la posibilidad de continuar los estudios luego de la alfabetización. Es hasta este momento que, al no existir una regulación expresa (recordemos que la existente pertenecía a la Dirección de Alfabetización y a la DIGEBA), nos encontramos frente a una norma primigenia insuficiente.

En el cuarto párrafo del considerando, frente a la mención de “siendo de conocimiento público las metas alcanzadas por el PRONAMA en materia de erradicación del analfabetismo, es conveniente que la población beneficiaria con dicho programa continúen sus estudios alcanzados [sic]” el sentido no se encuentra claro pues ¿cuáles son las metas alcanzadas de conocimiento público? La norma es oscura. Entendemos que a la fecha se realizaron diversas declaraciones no oficiales acerca de la cantidad de alfabetizados pero ¿qué sucedía con ellos durante el periodo 2006, 2007? No hay una respuesta precisa para esto; la alfabetización constaba de 208 horas pedagógicas¹¹¹ en el caso de ser en español (en otros idiomas el número de horas fue menor) y con una asistencia de 3 veces por semana equivaldría a seis meses de capacitación en lectoescritura y cálculo básico, entonces los beneficiarios que terminaron en el segundo semestre del 2006, ambos semestres del 2007 y el primer semestre del 2008 ¿quedaron tácitamente excluidos o en espera de un pronunciamiento expreso sobre su inserción al resto del proceso educativo? Aquí cabe detallar que la norma de creación era autoaplicativa pero en *vacatio*¹¹² pues, recordando el Decreto 022-2006-ED, sus artículos 1° al 5° crearon

¹¹¹ Puede corroborarse en Directivas del PRONAMA como la N°15-2011-ME/PRONAMA Disposiciones para la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, Lima febrero 2011

¹¹² Con una sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N° 5731-2006-PA/TC, en los numerales 5 al 7, reforzamos la idea de autoaplicabilidad y *vacatio legis* en una misma norma pues una condición (en el caso del PRONAMA, la puesta en marcha del Plan como parte de las funciones del Director Ejecutivo) puede ser “condición de decaimiento de la *vacatio*” pero no significa que sea la norma en sí la que espere esa condición para su aplicación

y establecieron los órganos rectores del PRONAMA sin mediar una condición para su efectividad, incluso con el artículo 6° en el mismo acto se diluye la Dirección de Alfabetización que pasa a dar sus funciones a este nuevo Programa (la calidad de suspensión o *vacatio* se da en cuanto fue necesario que el Director Ejecutivo asumiera funciones y según el artículo 4° el Presidente del Consejo Ejecutivo lo designaría). Parece que el acceso a la continuidad educativa de los beneficiarios de los semestres 2006, 2007 y 2008 estaba también en suspensión hasta esta norma, pero a la luz de su artículo 1° (Decreto Supremo 018-2008-ED), los ciclos inicial e intermedio del PEBAJA siempre funcionaron (recién con este Decreto del 2008 la Dirección Técnica del PRONAMA se apropia de su conducción y la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa ya no tiene funciones cuando se trate de beneficiarios del PRONAMA) por lo que concluimos que se expuso a una situación de incertidumbre a los beneficiarios, entorpeciendo el acceso a siguientes niveles de educación básica alternativa; ello se percibe antes de este Decreto pero luego de emitido éste, tampoco queda segura la gradual incorporación a los demás ciclos de enseñanza de este grupo humano que debió ser alfabetizado, desde su inicio, en coordinación con la Dirección de Educación Básica Alternativa y no a espaldas de esta Dirección que había mantenido la coordinación de los demás ciclos educativos para personas que no accedieron o pudieron terminar el básico regular.

La incertidumbre en el acceso es una deficiencia grave en la norma, máxime si reflexionamos en el perjuicio que puede ocasionar a todos los peruanos que, víctimas de una sistemática exclusión origen de su actual estado de analfabetismo, ven doblemente negada su posibilidad de recibir un servicio educativo público.

- **Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED:** de fecha 07 de octubre del 2009, cuya importancia radica en la aprobación del Manual de Operaciones del PRONAMA que contiene una descripción concisa del mismo y su desarrollo.

En el documento –Manual de Operaciones- se señalan diversas actividades¹¹³ como:

Promoción y sensibilización a la comunidad; Diagnóstico de la misma; Convocatoria, capacitación y selección de facilitadores y supervisores; Conformación de los círculos de alfabetización; Dotación de materiales pedagógico, de apoyo y útiles; Ejecución de la alfabetización; Certificaciones de quienes han concluido satisfactoriamente; Monitoreo y evaluación.

Con el anterior listado encontramos que, efectivamente, gracias a este documento el PRONAMA se constituyó como un verdadero Plan Educativo por parte del gobierno, asumiendo el carácter binario de servicio público; por ende, lejos de ser una simple campaña limitada en el tiempo y espacio, desde la promoción y sensibilización a la comunidad se ha debido acatar el esquema de las 4-A y demás obligaciones internacionales en materia educativa al momento de emitir nuevas normas.

¿Qué actividades del Manual de Operaciones deben ser consideradas para el presente análisis? En realidad, todas. Desde el diagnóstico hasta la Evaluación debieron tener en cuenta una serie de indicadores, pero una limitación en este trabajo investigativo es el de no contar con los documentos de cada ítem en particular sino con las resoluciones y documentos directivos. No obstante, este instrumento es el que mayor énfasis amerita por ser una norma inicial bastante acorde a las obligaciones jurídicas internacionales referidas al derecho a la educación como se analizará a continuación.

¹¹³ Todas las actividades se encuentran descritas, pese a su brevedad, en las pp.19,20 del Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 y son las que el Plan Nacional de PRONAMA va a recoger, fundamentar y plantear como una hoja de ruta que sí se puede “materializar” en la ejecución del programa

RESPECTO AL CARÁCTER BINARIO PESE A LA SEPARACIÓN DEL MINISTERIO (Principio de Coherencia)

Otro de los detalles relevantes del documento es el Organigrama que plantea – desde el inicio del programa- una autonomía a nivel administrativo y a su vez una evidente repartición de roles para cubrir todas las aristas sin intervención de autoridades encargadas de la educación básica alternativa en el país. Ha quedado establecido que el PRONAMA no era una simple campaña sino que se orientó a ser el ente principal para la superación del analfabetismos en el país, lo que es parte de las obligaciones de servicio educativo del Estado peruano –no de un solo gobierno- pero se mantuvo al margen a las autoridades que se encargaban de las tareas de alfabetización y posterior inclusión de los ciudadanos alfabetizados en el sistema de educación básica alternativa (EBA), entonces ¿cómo se ha cumplido el Principio de Coherencia? efectuando un plan de alfabetización sin la inclusión de la mayor parte de encargados de la EBA resulta evidente que este principio del Proceso Educativo, del cual nos habla la Sentencia 4232-2004-AA/TC, no ha estado presente en un inicio. No existe integración, enlace o coherencia cuando se desconecta la Alfabetización del sistema de EBA. Aunque esta deficiencia en la norma es grave, ello no alcanza a desmerecer que este documento es el único que infunde un sentido positivo al decreto inicial 022-2006-ED ubicándolo realmente como Programa y no como mera operación: no menciona un quinquenio como “plazo”, incluye actividades en favor del indicador Adaptabilidad (Campaña “Ver para leer”¹¹⁴ un precedente positivo para todo el sistema de educación de adultos mayores) y plantea un monitoreo y evaluación eficaz¹¹⁵ (el que, se verá más adelante, terminaría infringido por el Decreto 013-2011-ED).

¹¹⁴ Cfr. Manual de Operaciones, adjunto a la Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED, p.16 (esta campaña en esencia buscó la atención oftalmológica adaptando así el servicio público a las necesidades de una parte importante de los usuarios, adultos mayores)

¹¹⁵ “- **Monitoreo y Evaluación**

Tendrán carácter permanente para garantizar la calidad y eficiencia del proceso y el logro de los objetivos propuestos en los plazos establecidos. Se apoya en la vigilancia ciudadana, los gobiernos locales y las acciones programadas por personal del PRONAMA a nivel local, regional y nacional; **así como en los estudios que realice el INEI para conocer la evolución del analfabetismo a nivel nacional, regional y provincial**” (resaltado propio) Manual de Operaciones, adjunto a la Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED, p.20

De forma breve pero decisiva, la Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED se erige como una norma de viraje positivo en cuanto a la obligación jurídica de Estado como garante de los derechos humanos, educación como servicio público y observancia del principio de progresividad en los DESC. Por ello debe resaltarse su validez dentro de las normas creacionales.

- **Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015:** de data setiembre del 2005, este extenso documento elaborado a fin de cumplir con una directriz internacional¹¹⁶ y las normas que respaldan el derecho a la Educación en territorio nacional, ha planteado un análisis de la realidad al momento de su elaboración para seguir un plan que mejore la calidad y equidad en el servicio educativo nacional. Es importante señalar que respecto a la alfabetización como Objetivo Estratégico 4 de Dakar, señaló claramente que:

*Ser una persona alfabetizada en el mundo actual supone **no sólo** el logro de competencias básicas de **lecto-escritura y cálculo**, sino también el dominio del lenguaje oral, audiovisual e informático como instrumentos básicos para desenvolverse activamente en la sociedad de hoy, y para continuar aprendiendo a lo largo de la vida¹¹⁷ (resaltado propio)*

Por lo cual desde un inicio se asumió como política educativa la visión integral de los programas de alfabetización, no limitándose a enseñanza de lecto-escritura sino que

¹¹⁶ Específicamente el “Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes” adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal) del año 2000 el cual en el punto 5 (pág. 8) indica que al momento existían cerca de 880 millones de adultos analfabetos dentro de la comunidad internacional, por ende se comprometen su punto iv) a “aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente” y no solo se limitan a mencionar el compromiso sino se acuerda que para reducir el analfabetismo de adultos se debe “preparar programas pertinentes y estimulantes, así como metodologías de enseñanza y recursos pedagógicos de calidad” (pág.31) ese compromiso ligado a dos de los ocho Objetivos del Milenio cuyas metas también se propusieron para el 2015 (durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000) como Erradicar la pobreza extrema y Lograr la enseñanza primaria universal; han orientado el Plan Nacional de Educación del 2005 al 2015

¹¹⁷ Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú; p.66

sería un pilar fundamental la programación relativa a cálculo básico y no solo se debió restringir a ello, pues se indican otras competencias del lenguaje y el acceso a los medios informáticos¹¹⁸ sobrentendiéndose que durante el diseño, proceso y evaluación de tales programas se buscaría la superación del concepto más amplio de Analfabetismo. De este modo, en un inicio se ha acatado la obligación descrita en la sentencia 04646-2007-HC/TC que resalta a la Normativa Internacional como regentes del desarrollo del Derecho a la Educación.

Dentro del análisis del escenario en cuanto a alfabetización se acentúan los problemas de vínculo a la pobreza, afectando principalmente zonas rurales y bilingües, constatándose discriminación por género. Éstos, pese a los diferentes esfuerzos como el “Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012”, dispusieron que hasta aquel momento no se logren los objetivos propuestos e incluso disminuya el número de participantes¹¹⁹. El reconocimiento expreso al vínculo de pobreza-analfabetismo es fundamental para corroborar que el concepto de *discriminación sistemática* ha sido tomando en cuenta en la Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015; al menos, en un primer momento: elaboración del documento director.

Un asunto especial en el documento, es la *calidad educativa*¹²⁰ por sí misma y en relación a su búsqueda de la equidad en el área. Este Plan asume que los temas de enseñanza aprendizaje y el proceso básico regular o alterno (no escolarizado) están –o, *deberán* estar- dirigidos a estos dos aspectos, Calidad y Equidad; si no, va a tratarse de un servicio educativo obsoleto y posiblemente contrario a las obligaciones nacionales e internacionales contraídas por el Estado.

¹¹⁸ Debe recordarse que existen diferentes tipos de Analfabetismo, encontrándose el analfabetismo absoluto, el funcional (incapacidad de utilizar sus capacidades y conocimientos del área en la vida cotidiana, íntimamente ligado a los casos de deserción escolar y de *falta de calidad educativa* como se muestra en la p.69 del Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015), el digital.

De acuerdo a la política del Estado peruano, se ha tomado el concepto más amplio lo que contrasta con la evaluación final del PRONAMA.

¹¹⁹ Cfr. Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú; p.70

¹²⁰ Cfr. Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú; pp.101-102 (se encuentra la aproximación al concepto de calidad educativa y logros como rendimiento académico)

Tomando como referencia los Informes Defensoriales N°127, 131 y 152 que puntualizan la problemática respecto a la falta de Inclusión, incumplimiento de la Obligación de Gratuidad como plan detallado, además de las deficiencias en cuanto a Interculturalidad y bilingüismo, entendemos que los temas de Calidad y Equidad son, sin lugar a dudas, los únicos aspectos válidos para orientar una nueva política educativa. ¿Debe modificarse la estructura de un sector en la educación por fines ajenos a la política educativa estadual? De ninguna manera, el ensayo de nuevas estructuras como interés de un gobierno, más aún si expone al proceso educativo a perder los mínimos índices de Calidad (en alfabetización, antes del PRONAMA la DIGEBA era encargada de vigilar se realice en forma continua y que se faculte a los usuarios a acceder al sistema de EBA luego del proceso de superación de analfabetismo) y Equidad (era política educativa estadual continua, es decir, válida para todos los habitantes del territorio y no solo delimitada a un periodo gubernamental) es inadmisibles. En el escenario fáctico constatamos que el Derecho a la Educación es tratado como un simple ordenamiento programático, pese a ello, sigue siendo ilegal suprimir su carácter binario y emitir disposiciones a tal fin.

- **Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011:** el cual engloba en sí todas las directrices tomadas a lo largo de la planeación, ejecución y *culminación* del programa.

NULA SOSTENIBILIDAD EN EL DERECHO

Antes de cualquier análisis, es necesario resaltar: la Corte Interamericana ha dejado establecido que ligado al deber de Accesibilidad (del esquema 4-A) se encuentra la Sostenibilidad de la Educación. En *Xákmok Kásek Vs. Paraguay* se sostuvo que es un deber del Estado conforme a los estándares internacionales garantizarla. ¿Qué sucedió en este caso concreto?

El PRONAMA en su Plan Nacional no tomó ninguna previsión al respecto, por el contrario, limitó su ámbito temporal a un periodo gubernamental reafirmando que el plazo para “erradicar” el analfabetismo sería de cinco años. Todo resultado -positivo o negativo- que se desprenda del análisis a este documento, queda marcado por esta grave transgresión.

El documento parte de una fundamentación doctrinal y diagnóstico nacional que sustenta el impulso de un Programa Alfabetizador renovado y con mayor presupuesto – económico y humano- en el país pues los precedentes, pese a sus logros, no han cubierto las necesidades y expectativas a lo largo de decenios.

La consecución de metas se propone mediante cuatro estrategias¹²¹:

- a) La dotación de competencias en lectura, escritura y cálculo básico (suma y resta) gracias a la ejecución del PRONAMA
- b) Incrementar la cobertura de educación básica
- c) Mejorar la calidad de la educación básica, y
- d) Postalfabetizar

Éstas poseen una importancia trascendental ya que muestran no solo el compromiso del gobierno al momento de plantear su Plan de acción sino la base principal sobre la que va a desarrollarse el Programa –y, se entiende, que es en razón a ellas que deberán ser evaluados sus logros-. Cuando se plantea dotar de competencias, debemos resaltar que en este documento se vuelve a explicitar que éstas serán no solo de lectoescritura sino de cálculo básico, por lo cual encontramos el concepto de alfabetización en un grado medio; no se ahonda en otras competencias que faciliten la incorporación del alumno en el resto del sistema educativo para mejorar así su calidad de vida y participación laboral (se entiende que esto se dará en siguientes ciclos de educación a cargo de la llamada Educación Básica Alternativa). El Plan Nacional del PRONAMA respeta tres componentes básicos de la alfabetización, dando en un inicio las pautas de lectura, escritura y cálculo básico como pilares de este programa, así en un inicio el documento cumple con los criterios mínimos de Aceptabilidad.

De otro lado las metas. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad, son válidas en cuanto al esquema de 4-A Asequibilidad, o Disponibilidad, al entender que debe incrementarse el número de usuarios para superar el analfabetismo dentro del territorio nacional y, de forma reiterada, en cuanto a Aceptabilidad por cuanto se ha propuesto que la calidad del

¹²¹ Cfr. Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011; pp.17,18

servicio mejore. Por último la meta de Postalfabetización materializa de cierto modo la Adaptabilidad que -tomando en cuenta la particularidad de los alumnos que son jóvenes, adultos y adultos mayores- insiste en adecuar la educación según a quién va dirigida: post alfabetizar es una tarea infaltable, cualquier autoridad puede darse cuenta que el analfabetismo no se supera con solo una campaña de poco más de medio año de duración: son ciudadanos que debieron desertar del colegio antes de culminar la primaria o bien jamás pudieron acceder un solo ciclo... Resulta lógico expresar una meta que se oriente a dar seguimiento y reforzamiento a las competencias adquiridas en el programa de alfabetización; por tanto, la meta ulterior también se refiere al indicador Adaptabilidad.

De otro lado, se diseñó como acciones: atender a un grupo total de 2,500,000 personas con un presupuesto de S/. 335,090,156¹²² (trescientos treintaicinco millones noventa mil ciento cincuenta y seis nuevos soles). Un propósito extraordinario con un presupuesto acorde, lo cual significó un avance prometedor y un aliciente a la educación nacional que debería ser objeto de estudio en cuanto a sus resultados reales pero en este trabajo se limitará al análisis jurídico del que no puede evadirse, a la luz de los pactos internacionales, dado que trató un derecho humano básico.

Ya en los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC¹²³ se hacía mención de todo un nivel llamado Contexto Financiero-Compromiso Presupuestario que, como indicador de proceso, llama la atención sobre la disposición económica del Estado en materia de derechos sociales; en el caso de la Alfabetización en el Perú debemos recordar que, como se ha indicado en el diagnóstico y exposición de motivos del Decreto Supremo 022-2006-ED y normas sucedáneas, en el territorio nacional se han llevado a cabo campañas, programas y se ha incorporado a la agenda educativa el dotar de competencias básicas a jóvenes y adultos en situación de analfabetismo, se ha hecho hincapié en la gravedad del tema pues el vínculo pobreza-analfabetismo sigue vigente, y también se ha planteado la necesidad de aumentar los esfuerzos para lograr ciertas metas como los objetivos de Dakar. Sin embargo, no se

¹²² Ibidem; pp.21 ,22

¹²³ Ut. Supra p.30

encuentra sustentado de forma suficiente la obligación internacional de progresividad; es decir, no se ha enfatizado el desarrollo macroeconómico que viene acompañando al país desde el año 2000, por lo que aumentar el compromiso presupuestario en favor de derechos sociales no es un logro gubernamental sino el verdadero cumplimiento de un deber internacional: progresividad en los DESC (a mayores ingresos y posibilidad, los Estados parte deben aumentar sus recursos en favor de los derechos sociales). Así, el documento que muestra el mayor compromiso presupuestario ha cumplido con el principio de progresividad pero ha tenido una deficiencia al no mencionar la obligación internacional pese a indicar otras normas internacionales tomadas en consideración para el inicio del PRONAMA; además, es importante señalar que en la página 4 refieren a los “estándares recomendados por UNESCO” indicando que el 4% sería una especie de porcentaje *permitido* de cierto modo, expresión que no tiene sustento pues como se verá en los siguientes ítem, el concepto de “territorios libres de analfabetismo” no es promovido por UNESCO, menos aun con el difundido y erróneo concepto del 4% de analfabetismo como porcentaje admitido a tal fin.

- **DECRETO SUPREMO N° 013-2011-ED SE DECLARA AL PAÍS LIBRE ANALFABETISMO:** a los 13 días del mes de junio del 2011 (publicado al día siguiente) el Presidente Constitucional de la República Alan García Pérez junto al Ministro de Educación Víctor Raúl Díaz Chávez¹²⁴ decretaron el día 13 de junio de cada año como “Día del Perú libre de Analfabetismo” indicando que con el PRONAMA: *se atendió a más de dos millones setecientas personas iletradas, se alfabetizó a más de un millón seiscientos setenta mil y más de quinientos mil peruanos alfabetizados fueron incorporados a la Educación Básica Alternativa.* ¿Tales afirmaciones de encuentran conforme a ley? Por la trascendencia de este Decreto Supremo, que hasta la actualidad ha modificado la situación oficial del Estado peruano respecto al analfabetismo, pasará

¹²⁴ Cabe hacer mención que el Programa se inicia con el Ministro José Antonio Chang Escobedo quien estuvo en el cargo desde el 28 de julio del 2006 hasta marzo del 2011 (es decir 4 años y 8 meses, uno de los periodos más largos de estabilidad vividos dentro de un Ministerio peruano) y es en tal fecha que asume el cargo Víctor Raúl Díaz Chávez que solo permaneció los meses restantes del gobierno aprista; al cambio de mando, el 28 de julio del 2011, fue designada Patricia Salas O'Brien como la nueva Ministra de Educación y, durante un periodo de dos años se mantuvo a la cabeza del Ministerio, siendo sucedida por Jaime Saavedra Chanduví en octubre del 2013

a analizarse punto por punto los temas presentes en este documento (respecto al Derecho Humano a la Educación, como parte de los ya estudiado DESC sujetos a lineamientos, indicadores e instituciones jurídicas internacionales).

ARGUMENTUM AD BACULUM

El Decreto 013-2011-ED hace expresa mención de que los resultados y *análisis* de la medición de la tasa de analfabetismo fue realizada por la empresa Ipsos APOYO opinión y mercado, determinando que en *diecinueve Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao* se logró reducir la tasa de analfabetismo quedando ésta en 2,82% por lo que alcanzado el estándar internacional el país se considera Libre de Analfabetismo... pero ¿qué estándar es aquel? El estándar referido es de conseguir una cifra de analfabetismo menor al 4% pues se ha diseminado la idea que dentro del sistema universal, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) considera que «un país puede ser declarado “libre de analfabetismo” cuando más del 96% de sus adultos han aprendido a leer y escribir». Debe informarse que ese llamado “estándar internacional” es falso, en el mejor de los casos un mal entendido ampliamente extendido en la comunidad mundial: No se ha encontrado ninguna referencia expresa de la UNESCO afirmando que tiene potestad para declarar a un país Libre de Analfabetismo si es que sus porcentajes de analfabetismo son menores a 4% o, dicho de otro modo, si las cifras de alfabetización son del 96% o superiores. La investigación determina que este malentendido (del 4% de analfabetismo para que se declare un país como Libre de Analfabetismo) tiene su origen en dos puntos:

En primer lugar, se han expuesto los logros alcanzados en diversos territorios y ante la exposición de un porcentaje de analfabetismo menor a 4% distintos mandatarios en sesiones ante organismos mundiales manifestaron haber acabado con el flagelo del analfabetismo de acorde a las obligaciones internacionales; sin embargo, no es la UNESCO quien haya declarado al país como Libre de Analfabetismo, es el propio gobierno (lo cual amerita un análisis separado¹²⁵) y en más de una ocasión tales

¹²⁵ Serán los peritos en materia educativa son los llamados a cuestionar que un gobierno determine cuándo se puede llamar realmente alfabetizado a un sector de la población que nunca pudo ingresar, o

anuncios sucedieron durante la presencia de algunos directivos de la UNESCO sin que ello legitime a un gobierno a valerse de la invitación a miembros de la ONU para validar, bajo tal autoridad, proclamas discutibles.

En segundo lugar, efectivamente existen reconocimientos internacionales ante los esfuerzos, programas y logros en la lucha de los países para la superación del analfabetismo, por ejemplo el Premio de Alfabetización Rey Sejong y el Premio UNESCO-Confucio de Alfabetización (El Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño IPLAC de Cuba ganó uno de ellos en el 2007 por el conocido método “Yo sí puedo”; y el Ministerio de Educación de Ecuador fue también premiado en el 2014), además de otros reconocimientos como el Reporte Global de Competitividad (The Global Competitiveness Report) que realiza anualmente el Foro Económico Mundial (Bolivia ocupa el segundo lugar a nivel de Sudamérica, después de Ecuador, con la mejor evaluación en educación primaria de calidad durante el periodo 2014-2015) pero estos reconocimientos no son, de ningún modo, una declaración internacional por haber alcanzado un “estándar internacional”.

La posición oficial de la UNESCO aplaude el esfuerzo y avances sostenidos en la materia pero no declara Libre de Analfabetismo a un territorio por la propia naturaleza del concepto en cuestión: el derecho a la alfabetización es un proceso dinámico y continuo, no se agota por completo.

Resulta contraproducente hacer una referencia a la alfabetización como una tarea agotable, determinarla como cifra y no como proceso.

El Asesor Regional para América Latina y el Caribe del Instituto de Estadística de la UNESCO, Juan Cruz Perusia, sobre el tema de territorios libres de analfabetismo ha referido “Ése es uno de los malentendidos mayores que tenemos en la región. No existe para la UNESCO el concepto de un país libre de analfabetismo. La posición oficial de la UNESCO es que esa declaración no es válida” (citado en el libro ¡Basta de historias! la

terminar, un solo ciclo de enseñanza básica regular. El punto tratado en esta tesis (análisis de Argumentum ad baculum) se limita a señalar que el Decreto 013-2011-ED cometió una falta grave al apelar a un estándar inexistente de la UNESCO.

obsesión Latinoamericana con el pasado y las doce claves del futuro de Andrés Oppenheimer, p.240) pero no se limita a ello, Perusia explica más del tema refiriendo:

*El concepto de erradicar el analfabetismo no es muy útil. (...) Lo importante es poder entender que estas **competencias en alfabetismo no son absolutas ni dicotómicas (“se tienen” o “no se tienen”)**, sino que **existen niveles de desarrollo de las mismas** que terminan impactando directamente en las posibilidades de desarrollo de las personas. Presentado de esta manera, el desafío consiste en cómo elevar o mejorar estas competencias¹²⁶. (resaltado propio)*

Son aún escasos los documentos internacionales que desarrollan específicamente el tratamiento a la Alfabetización como proceso continuo¹²⁷, pero no son nulos. Y el Principio de No Discriminación orienta la mayor parte de ellos pues es la población analfabeta la más olvidada en materia educativa, privada por completo del derecho al acceso a la cultura escrita y, sin lugar a dudas, los más pobres entre los pobres. ¿Se evidencia una discriminación sistemática al normar de forma deficiente cuando se trata de población analfabeta? Consideramos que sí. El Derecho a la Educación no es un derecho programático, es enteramente efectivo, exigible y justiciable; ello en el primer y segundo Capítulo de este trabajo ya ha sido resuelto, entonces la negligencia, impericia o imprudencia al momento de emitir documentos nacionales en materia educativa, más

¹²⁶ Las competencias que refiere son: lectura, escritura y cálculo básico. Artículo oficial completo en el portal de UNESCO:

http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=16092&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹²⁷ Cabe reiterar que estas publicaciones pueden ser consultadas para conocer el tratamiento de Alfabetización como proceso continuo, tomando en consideración que el Derecho a la Educación en cuanto a la superación del analfabetismo no puede dejar de lado que estamos hablando de alumnos jóvenes y adultos a los cuales, obligatoriamente, deben adaptarse los programas públicos. No verla como un proceso continuo demuestra el incipiente conocimiento del tema, lo cual es inexcusable en autoridades político-educativas:

Alfabetización y Educación, Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe (2013) OREALC/UNESCO. UNESCO (2009). *Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belém*. UNESCO: Belém. UNESCO/UIS. (2009). *The Next Generation of Literacy Statistics. Implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)*. Montreal: UNESCO/UIS.

aun si de éstos resulta perjudicada una población en situación de riesgo o vulnerabilidad, es inaceptable.

CONTRADICCIÓN CON EL MARCO NORMATIVO INICIAL

El Plan Nacional del PRONAMA, documento principal ya previsto en la creación del programa con el Decreto Supremo 022-2006-ED, determina ciertas directrices básicas para guiar todo el proceso; en oposición, el Decreto 013-2011-ED parece no haber tenido en cuenta los más esenciales puntos antes señalados. A continuación una referencia a ello.

El PRONAMA se creó sobre la base de tres competencias para efectuar la alfabetización: lectura, escritura y cálculo básico. Ningún documento inicial muestra ambigüedad al respecto. Pese a no tratarse del concepto más moderno y amplio manejado por UNESCO (alfabetización como proceso continuo) resultó establecido que dotar de estas tres competencias a los beneficiarios no solo era *la primera estrategia*¹²⁸ para lograr las metas del programa, sino la más llana y eficaz forma de comprobar que un ciudadano había logrado salir de su situación de analfabetismo.

Como principal fundamento para declarar cumplida la meta del PRONAMA, mediante el ahora examinado Decreto 013-2011-ED, se indicó cierta medición de una empresa privada, Ipsos APOYO Opinión y Mercado, que encontró un porcentaje de tan solo 2.82% de analfabetismo.

Pese a la reiterada expresión de que es el Estado quien busca *erradicar* todas las formas de analfabetismo, aunque resultara lógico involucrar a una entidad estatal para corroborar los resultados, el INEI no fue si quiera consultado para esta declaración nacional de “país libre de analfabetismo”. La discordancia se hace evidente pues es sobre la base de sus mediciones que se ha fundamentado el inicio del PRONAMA, de forma literal: *Sobre la base de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) 2001 y 2003 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es posible estimar que*

¹²⁸ Cfr. Plan Nacional PRONAMA 2006-2011; p.17

la población analfabeta del Perú sobrepasa los 2 millones (...) En este marco el gobierno se ha propuesto erradicar el analfabetismo¹²⁹.

Pero el asunto principal no se limita a la ausencia de INEI, es el propio sustento en el que se basa el Gobierno al finalizar el programa: la llamada medición por parte de Ipsos APOYO opinión y mercado consistió únicamente en la presentación de una cartilla de 20 palabras simples considerando *no analfabeto* al encuestado que pudiera leerlas; dos de las tres competencias plasmadas en todas las normas directrices del PRONAMA fueron ignoradas (escritura y cálculo básico).

Tomando en consideración que desde el Decreto 022-2006-ED, su Manual de Operaciones aprobado por Resolución Ministerial No.0292-2009-ED y, sobre todo, en su Plan Nacional 2006-2011 se estableció que el Programa debía consistir en dotar de al menos tres capacidades: lectura, escritura y cálculo básico, resulta incongruente basar la evaluación final en un solo indicador (lectura) que, visto desde otras disciplinas, será a su vez irrelevante dado que una superación del analfabetismo no puede ser equiparada a un mero reconocimiento de 20 palabras dentro de una cartilla.

Así, el Decreto 013-2011-ED muestra una finalización vertiginosa que contradice los considerandos de su decreto inicial y el marco doctrinario de su Plan Nacional: se suprimieron dos de los tres indicadores esenciales y así la definición base del PRONAMA y la Ley General de Educación¹³⁰; todos los documentos jurídicos nacionales e internacionales que hacen referencia a las “necesidades básicas del aprendizaje” (por ejemplo los objetivos del Marco de Acción del Foro Mundial de Educación en Dakar, la Observación General Nro.13 en el Sistema de Naciones Unidas) que fueron tomados en cuenta en un principio, para regir el transcurso y finalización del PRONAMA, resultan relegados en este último decreto; y, en suma, se validó los resultados de la alfabetización en todo el territorio nacional con una medición sin sustento -la “lectura” de 20 palabras en una cartilla jamás fue prevista como evaluación en ningún decreto, plan, resolución u otro documento inicial del PRONAMA-

¹²⁹ Cfr. Plan Nacional PRONAMA 2006-2011; p.3

¹³⁰ Cfr. Plan Nacional PRONAMA 2006-2011; pp.4-5

contraviniendo la doctrina que motivó la creación del Programa (conceptos relativos a Educación básico-fundamental a quienes no pudieron recibir o terminar el ciclo de instrucción primaria).

INCOMPATIBILIDAD DE LA MEDICIÓN RESPECTO A LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL 0292-2009-ED

El Manual de Operaciones adjunto a la Resolución Ministerial 0292-2009-ED tiene una breve pero certera vinculación del Monitoreo y Evaluación del PRONAMA a cargo del INEI: se apoyará en sus estudios *para conocer la evolución del analfabetismo a nivel nacional, regional y provincial*¹³¹. ¿Qué hizo el Decreto 013-2011-ED? desconoció esta normativa y no tomó en consideración ninguna información del INEI sino que, encargando a una empresa privada, basó su declaración de país libre de analfabetismo en los resultados de la medición de Ipsos APOYO (en el 2012 la Contraloría subrayó la gran diferencia entre la curva encontrada por el instituto nacional y los resultados que procuró este decreto 013-2011-ED).

Si bien el Manual no limita Monitoreo y Evaluación al solo escrutinio del INEI, lo toma en cuenta al junto a “vigilancia ciudadana, gobiernos locales y acciones programadas por personal del PRONAMA a nivel local, regional y nacional”¹³²; en ningún momento menciona la contratación de una empresa privada para este fin.

Sin tomar en consideración alguno de sus agentes (vigilancia ciudadana, gobiernos locales, etc.) al momento de redactarse el decreto en cuestión, en un acto inexplicable – desde el punto de vista legal- se introduce a un nuevo actor y en su sola medición se declaran los objetivos cumplidos y se cambia la situación oficial del analfabetismo en territorio peruano.

Cualquier mención primigenia a Monitoreo y Evaluación se torna incompatible con el Decreto 013-2011-ED postergándose así otra norma interna rectora ¿A qué fines obedeció todo ello? queda a criterio del lector.

¹³¹ Manual de Operaciones, adjunto a la Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED, p.20

¹³² Ibidem

TRANSGRESIÓN DEL EJE TRANSVERSAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como se indicó en el apartado anterior, el INEI fue ignorado al momento de dictarse este decreto. Una clara incoherencia respecto al marco normativo inicial pues en el Manual de Operación se quedó establecido que serían sus estudios los que apoyarían el monitoreo y evaluación del programa. Pero también debe apuntarse que es en los resultados de las encuestas nacionales de hogares (ENAHO) del INEI que se funda la creación del Programa, entonces la falta de participación de un organismo público en la evaluación de logros atenta, además, contra el segundo eje transversal de los indicadores de progreso en DESC: Acceso a Información Pública por faltar dos de sus componentes básicos, idoneidad y veracidad; temas centrales que serán brevemente puntualizados.

Cimentar la reducción del índice de analfabetismo en los resultados de la medición realizada por la empresa Ipsos APOYO, aparte de no ser previsto en ninguno de los documentos directrices del PRONAMA y limitarse a un único indicador de referencia de los tres ya establecidos desde el principio, no fue un medio idóneo y repercutió gravemente en el acceso a la información pública dentro y fuera del país. El decreto 013-2011-ED ha hecho más que anunciar las supuestas metas conseguidas por un programa, ha afirmado que la tasa promedio de analfabetismo se redujo a 2.82% y ha ubicado al Perú en un nuevo escenario donde oficialmente es considerado *país libre de analfabetismo*, con tal énfasis que hasta se declaró el 13 de junio de cada año como día para conmemorar el hecho. Es decir, a partir de este decreto cualquier ciudadano o institución que desee informarse sobre la realidad del analfabetismo en el Perú deberá, obligatoriamente, filtrar cualquier dato emitido por INEI u otro organismo con lo afirmado en este documento que efectivamente representa un hito¹³³ en la materia y en la información legal que se desprende de ella.

¹³³ De forma literal el Decreto 013-2011-ED indicó en el quinto párrafo de sus considerandos que: “marca un hito en el desarrollo integral del país”

La relación entre la idoneidad de la medición e idoneidad en el acceso a la información pública puede no ser notoria, exige una seria reflexión sobre su nexos: ¿no es la declaración oficial de un Estado la mayor afirmación sobre un tema nacional? Con mayor razón en el asunto que trata este Decreto 013-2011-ED, la situación nacional sobre el analfabetismo es lo que se ha “divulgado”, incluso en base a ello se cambió por completo la noción oficial a país *libre de* analfabetismo. Esas afirmaciones no son irrelevantes, ya la OEA -desde su Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)- indicó que “la divulgación de información en una sociedad democrática habilita a los ciudadanos y ciudadanas a controlar las acciones de los gobernantes a quienes ha confiado la protección de sus intereses”¹³⁴ ¿Puede ser idóneo extender información oficial en base a mediciones inexactas? No.

El principio de acceso a información pública y participación ciudadana es un eje transversal al momento de medir avances (o retrocesos) en los DESC; asimismo, brindar información, hacer aseveraciones oficiales y divulgar resultados no puede ser más que tomado con seriedad y responsabilidad, a costa de deslegitimizar a toda la estructura estadual (pese a que sea adeudo de ciertos gobiernos) en cuanto a garante de los derechos humanos en el país.

Es ya cuestionable que otros medios para acceder a información -sobre temas vinculados a algún DESC- no sean confiables o carezcan de legitimidad pero lo arbitrario es que sea el propio Gobierno quien mediante documentos oficiales bloquee la participación ciudadana (o tergiversar la información) sobre la situación de los derechos humanos en el territorio nacional. Deja de convertirse en un canal no idóneo y pasa a ser una verdadera barrera, situación intolerable en el estado constitucional de derecho en el cual nos encontramos.

De otro lado, respecto al componente de Veracidad en el principio transversal de Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana, debemos analizar no la veracidad de los datos de medición (que compete a otra área, no al análisis jurídico)

¹³⁴ SEDI (2011). Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador; p.16

sino la autenticidad, legitimidad y transparencia en el Decreto al utilizar tales datos y hacer en torno a ellos una declaración oficial figurando al país como territorio *libre de* analfabetismo.

El presidente ejecutivo, Alfredo Torres, al indicar durante una entrevista¹³⁵ que la medición estuvo basada en una cartilla para que se leyeran 20 palabras simples, señala que eso solo alcanza a un primer nivel, jamás absolutiza los resultados; incluso hace referencia a las graves deficiencias en la comprensión de la lectura que no han asomado en esta encuesta, la completa falta de datos en cuanto a escritura y otros. Siendo este el escenario comunicado por el principal directivo de la empresa encargada de la medición, ¿cómo ha podido ser tergiversado de tal modo que el gobierno pretenda fundar en ella una declaración de tamaña envergadura como “Perú país *libre de* analfabetismo”? Es evidente que la declaración hecha en el Decreto 013-2011-ED no es legítima ni transparente: se han obviado todas las especificaciones hechas por el directivo de la empresa que realizó la medición, no ha tomado en consideración lo sesgado de los datos recogidos y ha incurrido en una falacia al totalizar los resultados al campo de la Alfabetización que es , más allá de un tema político-social-coyuntural, un verdadero Derecho Humano integrante de los DESC; por ello, aunque sea una declaración oficial no es auténtica y debe modificarse el decreto en tal sentido.

GENERALIZACIÓN ARBITRARIA

Se ha precisado la obligación internacional en cuestión, alfabetización, ligada intrínsecamente a los derechos humanos de Educación y Acceso a la Cultura; sin embargo, el Decreto final del Programa no menciona ni acata los indicadores y ejes transversales, por tanto, para declarar cumplido un programa social este instrumento no presenta mayor discusión pero para culminar exponiendo a todo el territorio nacional a

¹³⁵ En el Programa televisivo Diálogo Abierto, señal Sagalú TV Online, conducido por Salvador Herencia: Opinión pública y expectativa ciudadana por la primera infancia / Invitado: Alfredo Torres, presidente ejecutivo de IPSOS Apoyo / Panelistas: Guillermo Giacosa, periodista; Madaleine Zúñiga, coordinadora de la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación - CPDE. Una copia en video de tal entrevista ha sido recogida en <https://www.youtube.com/watch?v=rvUq7SIMnUg> durante el minuto 10 indica como década del crecimiento económico la iniciada en el 2000 (que podría ampliarse incluso hasta la actualidad, resultando década y media); del minuto 50 al 55 se dan las declaraciones ligadas a la medición realizada por Ipsos-APOYO en cuanto al tema de alfabetización.

una nueva situación (analfabetismo “erradicado”) el documento es insuficiente y jurídicamente inapropiado.

Hubo una evidente falta de distinción entre participantes del programa y auténticos alfabetizados. El decreto no mostró ninguna separación, generalizando lo estimado como metas cumplidas en un programa social, al estado general del analfabetismo en el Perú.

En el párrafo tercero de sus considerandos se señala que, en resumen: se lograron todas las metas al atender a más de 2 millones 700, alfabetizar a más de 1 millón 670 mil e incluso incorporar a la EBA (Educación Básica Alternativa) a más de 500 mil; gracias al esfuerzo concertado de distintos niveles de gobierno, al amparo de las normas creacionales del PRONAMA. Ello se afirma precediendo la referencia a la medición, contradicha, de Ipsos APOYO. ¿Por qué anteceder este considerando –exclusivo de un programa- a la ya analizada medición por parte de una empresa privada (Ipsos APOYO)?

Consciente o inconscientemente, al redactarse esta norma se incurrió en una generalización sobre los avances logrados con un programa social y la situación nacional de analfabetismo (como en líneas superiores ya se determinó: medido de forma insuficiente y sin participación de un organismo competente como INEI mediante sus encuestas nacionales de hogares, o incluso dependencias correspondientes a entes como UNESCO y expertos en la materia).

Se generalizaron las metas de un programa social –cumplidas o no- y se terminó declarando al país *libre de* analfabetismo sin una base idónea a tal fin.

De ese modo, pese a la autonomía, cuantioso presupuesto, innovación y estrategias con las que inicia el proceso alfabetizador del PRONAMA, el Gobierno peruano en su Decreto 013-2011-ED eliminó a la Alfabetización como prioridad de la agenda nacional educativa al declarar que Perú es un “país *libre de* analfabetismo”.

Visto desde una perspectiva extra jurídica, pueden elevarse críticas en lo social, político y hasta moral, pero ya que la materia de fondo es uno de los derechos humanos básicos

-Educación como integrante de los DESC, plenamente exigible y justiciable- entendemos que la generalización hecha no solo fue ilegítima sino, ilegal.

Un derecho humano fundamental como es la Educación a personas integrantes de una población altamente vulnerable: jóvenes, adultos y adultos mayores que no pudieron ingresar o tuvieron que desertar de la enseñanza básica regular sin completar un ciclo de enseñanza primaria (en actual situación de analfabetismo) quedó otra vez relegado luego de ser utilizado como discurso triunfalista, atentándose contra nuestra norma suprema que garantiza la plena vigencia de los derechos humanos como deber del propio Estado¹³⁶.

Luego de este análisis, podemos concluir que la declaratoria de *erradicación* del analfabetismo en territorio peruano contradice el marco normativo con el que nació el PRONAMA y, a su vez, todas las referencias internacionales oficiales (una de las principales: UNESCO (2009). *Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belém*. Belém do Pará), referencias de miembros directivos y expertos en la materia (Perusia, Guadalupe, Torres del Castillo, et ál.) y, a su vez, se expone al Estado a una situación de incumplimiento frente a obligaciones internacionales pues trata un derecho humano básico, Educación, el que se ha visto vulnerado.

3. Auditoría al PRONAMA: determinación de afectados y teoría del control de poderes (pesos y contrapesos)

Para seguir en la línea de análisis de la normativa del PRO NAMA debe pasarse a un documento de la Contraloría, pero ¿qué relevancia legal se encuentra en las cifras y datos proporcionados por éste? en el punto anterior se ha realizado un breve análisis sobre la Generalización Arbitraria que se halla en el Decreto 013-2011-ED, pero lo reportado por la actual Auditoría y las cifras brindadas, pueden determinar si –ya no como generalización (situación nacional respecto a analfabetismo) sino, estrictamente el

¹³⁶ Constitución Política del Perú, Artículo 44°: Deberes del Estado

grupo beneficiario- los usuarios de PRONAMA fueron de algún modo limitados en su derecho. Por tanto, cotejando estos datos con los parámetros nacionales e internacionales respecto a DESC, se podrá determinar en qué situación se halla el derecho de los usuarios beneficiarios del PRONAMA.

En enero del 2012 se publicó la Auditoría realizada por parte de la Contraloría General de la República al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización PRONAMA. Fuad Khoury Zarzar, Contralor General, en el Boletín Institucional realizó la contundente declaración que, luego de realizado el examen, “cerca de medio millón de peruanos podrían volver a ser analfabetos porque no concluyeron la segunda etapa de entrenamiento, a causa de las falencias del programa”¹³⁷ alcanzando los principales *errores e ineficiencias* que se encontraron para que luego de una *revisión técnica y seria de todo el proceso* pueda conseguirse una solución pues como afirmó, “esas miles de personas afectadas no solo olvidarán lo aprendido, sino que se desilusionarán aún más de un Estado que siempre estuvo ausente para ellos”¹³⁸. Sin lugar a dudas, la última expresión es la más certera sobre la realidad de los alfabetizados porque no podemos desligar la cadena de pobreza y exclusión de las que han sido víctimas todas las personas en condición de analfabetos: el analfabetismo absoluto nos muestra la realidad de miles de peruanos que jamás pudieron acceder a un centro de educación, sea por la falta de entidades cerca de sus lugares de origen o por la suma de obstáculos para enfocarse, desde su más temprana edad, en otra actividad a parte del trabajo; el analfabetismo funcional expresa, entre otros factores, la falta de calidad educativa y el contenido poco relevante para la vida cotidiana de otros miles de peruanos que no han encontrado en la escuela las herramientas útiles para resguardar su sobrevivencia, incrementando las tasas de deserción. Y, debe enfatizarse, el analfabetismo no es ninguna enfermedad por lo que el término *erradicación* aunque muy usado en el tema, es inapropiado y conlleva cierto trato peyorativo para los ciudadanos más oprimidos en una sociedad; por ello, los organismos de control y los documentos emitidos al respecto logran reivindicar, al menos en parte, la cadena de exclusión.

¹³⁷ CONTROL, Boletín Institucional (2012), p.2

¹³⁸ Ibidem

Es necesario recordar que dentro del plan de acción del PRONAMA se incluyeron dos componentes: alfabetización y continuidad. Es dentro del segundo que la Auditoría halló una grave contrariedad: dos tercios de los beneficiarios (cerca de un millón de personas) no pudieron acceder a ella dado que *no llegó a implementarse en su totalidad*:

En el periodo 2006-2008 culminaron la primera fase de alfabetización a 836 mil 539 personas mayores de 15 años en todo el país. Aprendieron a leer, escribir y realizar cálculos matemáticos básicos durante ocho meses. En el 2009 se programó que el 80% de ellos, es decir, 672 mil 472 personas, debían pasar a la segunda etapa de consolidación de lo aprendido (...) Solo se atendió a 246 mil 951 personas, las que representan el 36.72% de lo planificado.

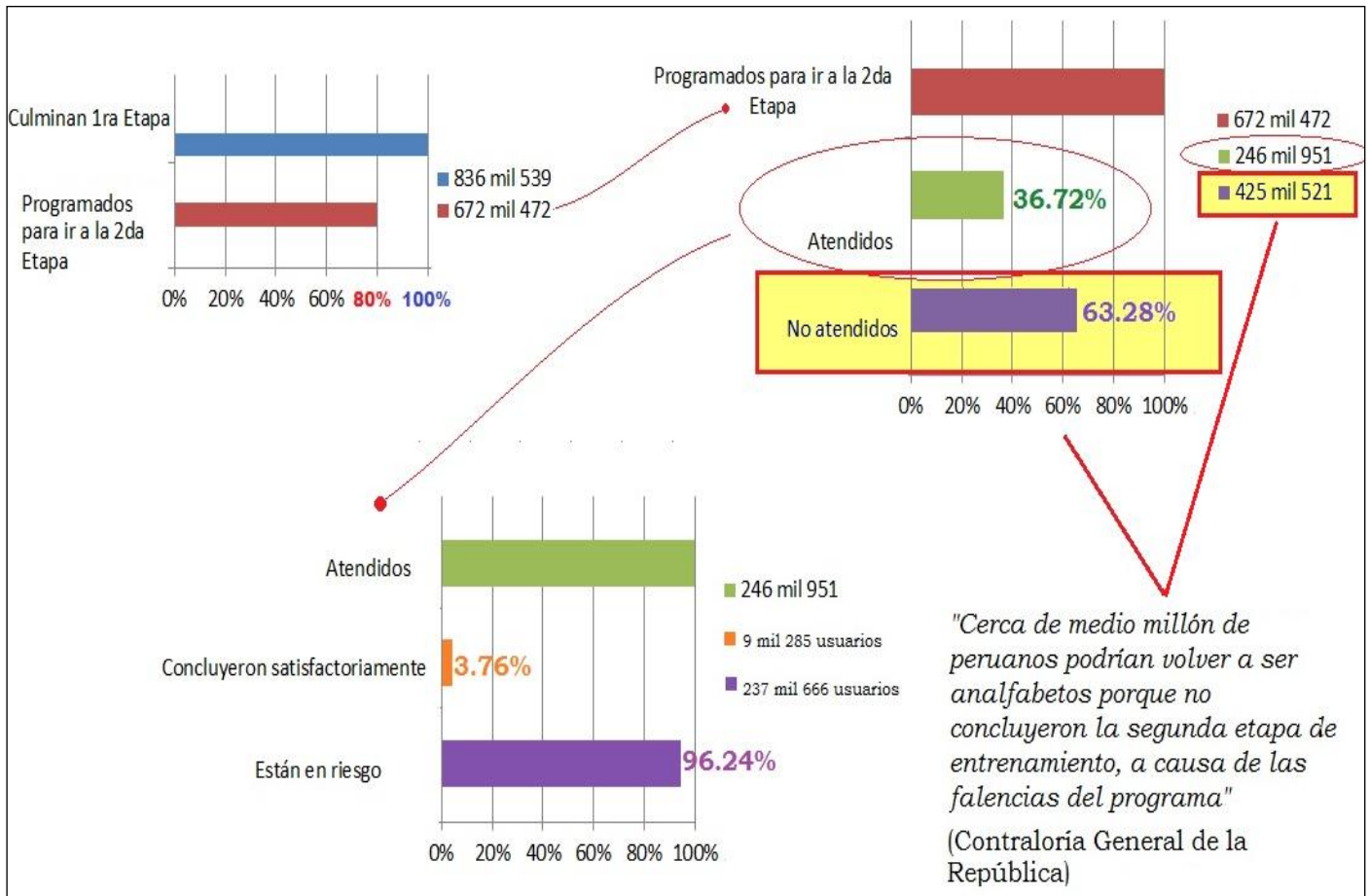
Pero de todos los que iniciaron esta etapa (es decir 246 951 personas) para afianzar sus conocimientos, solo el 3.76% concluyeron satisfactoriamente los ciclos de alfabetización, mientras que el 96.24% que no lo lograron corren el riesgo de volver a su condición inicial de iletrados¹³⁹.

(Aclaración y resaltado propio)

Es necesario aclarar que en los gráficos expuestos mediante su Boletín institucional (sobre todo el de Resultados del Proceso de Continuidad Educativa) la Contraloría, a fin de hacer más visible la problemática encontrada, no reparó en redondear las cifras y a fin de que no se preste a una tergiversación y distinguir los datos de un modo más sencillo, se pasará a presentar un esquema puntual de las cantidades exactas presentes en el informe de Auditoría:

¹³⁹ Ibid. p.2-3

Gráfico de la Información brindada por la Contraloría



Fuente: Elaboración Propia

Frente a esta constatación, la Contraloría hace hincapié en que no solo puede afectarse el proceso de superación de analfabetismo en el país sino que el presupuesto asignado *62 millones 232 mil 446 soles no se justifique al existir más de 425 mil participantes que quedaron fuera de la etapa de continuidad educativa*¹⁴⁰.

Este cuantioso grupo representa de un lado una enorme barrera en cuanto a la situación del analfabetismo en el Perú, rebatiendo lo enunciado en el Decreto 013-2011-ED; y de otro, un conjunto de ciudadanos afectados indirectamente por el Programa que pese a planificar que éstos continuaran con la etapa de Continuidad Educativa, no lo concretó.

¹⁴⁰ Ibidem

Para englobar la idea que refiere la Contraloría sobre el incumplimiento de las metas del PRONAMA deben analizarse dos cuadros de datos que proporciona en relación a la evolución del analfabetismo según el INEI, para confrontar la diferencia entre los resultados de su medición con lo arribado por la empresa privada Ipsos APOYO; además, un gráfico sobre los resultados del proceso de continuidad educativa, aunque modifica cifras a fin de presentarlas redondeadas y de fácil entendimiento, refleja qué encontró la Contraloría al evaluar los supuestos logros en este punto.

Pero toda esta Auditoría ¿es relevante jurídicamente? Por supuesto, un poder del Estado, en este caso el Ejecutivo, no puede emitir normas y modificar el tratamiento a derechos básicos sin control alguno. La teoría de la Separación de Poderes dista mucho de ser nueva pero mantiene vigencia al entender que Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen sus propias funciones, diferenciadas; ello no significa que entendiendo un postulado absolutista de Montesquieu pretendamos hacer de cada poder una isla separada e incommunicada del resto, no. En el sistema democrático, con mayor razón estando en un estado constitucional de derecho, el control es clave, de un poder a otro (inter poderes) o dentro de ellos mismos. El control inter poderes lo vemos, por ejemplo, en la interpelación o la moción de censura a ministros, instituciones por las que el Legislativo controla al Ejecutivo y éste, a su vez, podría llegar a disolver el parlamento cuando exacerbe sus facultades, pero aquí en el caso concreto de PRONAMA no se ha halla este tipo de intervención; el control dentro del propio poder sí está presente: los decretos supremos 022-2006-ED y 013-2011-ED precisaron refrendo ministerial y lo obtuvieron pero ¿fue idóneo? hemos analizado suficientes contrastes para concluir que, al menos el 022-2006-ED no tenía facultad legítima (ni legal, a la luz del desarrollo jurídico internacional sobre el derecho humano a la educación visto en el primer y segundo capítulo de esta tesis) para hacer de la alfabetización una “política de Estado, con fecha de vencimiento”, mucho menos todo lo decretado en el 013-2011 que hizo una generalización arbitraria, recurrió a argumentos *ad baculum*, vulneró el eje-principio transversal de acceso a la información pública, entre otros.

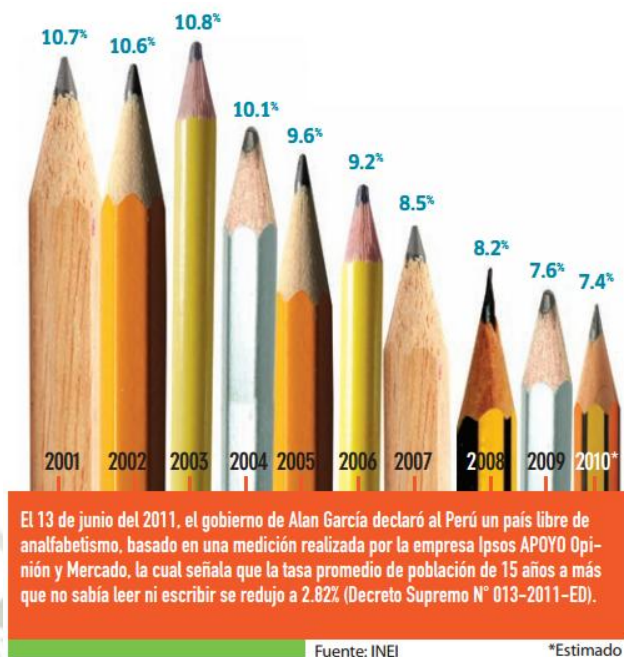
El refrendo ministerial no ha sido control suficiente para garantizar la transparencia, validez, y uso razonable del poder ejecutivo en cuanto a PRONAMA como ejecutor de un derecho humano básico. En este escenario la Auditoría realizada por la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control es cardinal en todo análisis respecto a PRONAMA y, al mismo tiempo, mostrándonos que los pesos y contra pesos dentro de la teoría constitucional son imperiosos, nos lleva a analizar nuevamente sus resultados pero esta vez desde una perspectiva del derecho internacional (y el constitucional) por tratarse de Educación.

Dos gráficas del Boletín institucional tienen una validez especial, la primera porque apunta a la discrepancia entre las cifras según el INEI y los resultados enunciados en el Decreto 013-2011-ED. La segunda, tomándose la licencia de redondear las cifras del documento, logra presentar al lector una muestra clara del principal problema encontrado: pese a tenerse planificado que cierto número de usuarios accedieran a la segunda etapa del programa, no se los atendió, de los que sí fueron atendidos pocos concluyeron satisfactoriamente y, en resumen, una elevada cantidad quedó en riesgo de olvidar todo lo aprendido.

¿Cómo podría justificarse que más de la mitad de usuarios fuera puesto en riesgo de volver a su condición de analfabetos después de declararse que el Perú ya era un país *libre de* tal mal? El manejo irregular del Decreto 013-2011-ED tiene en este punto su más clara deslegitimación pero el propio PRONAMA, pese a resguardar en sus normas iniciales una importante obligación de progresividad en cuanto al DESC respectivo, con esta auditoría muestra que hay mucho camino por recorrer para hacer de nuestras políticas públicas algo más que discursos triunfalistas.

Las gráficas del Boletín institucional serán presentadas aquí para poder analizar sus datos cotejando las obligaciones de derecho internacional (y, de ser el caso, precedentes constitucionales) que guarden relación con ellos y que, hasta el momento, no se habían revisado más que desde un plano político, incluso de derecho administrativo (se iniciaron procesos administrativos a raíz de la Auditoría), mas no desde la perspectiva del agravio al derecho humano que estuvo en juego. A continuación la primera gráfica:

A. Evolución del Analfabetismo de la población de 15 a más años según INEI



Fuente: CONTROL, Boletín Institucional de la Contraloría de la República (Enero 2012) Año 3-Edición 16

Las cifras del Analfabetismo en el país según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), tomados por la Contraloría, muestran el declive progresivo desde el año 2001 al 2010, en el cual la curva revela la disminución de un punto porcentual, aproximadamente, cada año. Ello amerita un cuidado especial con las cifras dadas por el decreto 013-2011-ED donde señala que Ipsos APOYO en el 2011 indicó un 2.82% como tasa de Analfabetismo, lo cual no guarda coherencia con el 7,4% que INEI encontró durante el año 2010; y, tomando en consideración que reducir un problema social como el analfabetismo a cifras porcentuales es *per se* controversial, la falta de conexión entre los datos de INEI e Ipsos APOYO será un primer obstáculo en la transparencia y eficacia del programa.

PRESUNCIÓN DE VERACIDAD

Sobre el tema de transparencia se antepone el de autenticidad de datos; existe una Presunción de Veracidad en cuanto a los datos que ofrezca un gobierno, pero ¿qué sucede si éstos o son falsos o, como ya vimos, son sesgados y se prestan a una generalización arbitraria? Más aun, ¿qué sucede en el caso de que el propio Sistema

Nacional de Control encuentra puntos que comprometen la certeza de lo que los decretos supremos han dado por sentado? Se denuncia, se sigue un proceso administrativo contra los responsables o directivos a cargo –lo que sucedió en este caso- o se toman las acciones legales que correspondan, porque el Principio de Veracidad es *iuris tantum*, admite prueba en contrario.

En el caso del PRONAMA son otros los datos (que veremos en líneas inferiores: falta de supervisión, problemas con los materiales educativos, metas sin sustento, falta de certificados) que dieron pie a un proceso disciplinario para directivos del programa, dentro del ámbito administrativo. Pero el sospechoso distanciamiento entre las cifras del INEI con lo decretado en el 013-2011-ED no ha generado ni si quiera un escrutinio para esclarecer cuál es la realidad del analfabetismo en el Perú durante y después del PRONAMA. ¿Acaso por tratarse de un Decreto Supremo la presunción se convirtió en *iuris et de iure*?

Es desconcertante que hasta el momento no se haya tomado ninguna medida al respecto. Incluso hoy, pese a la irregular conducción que se ha constatado en la alfabetización con el PRONAMA, estamos ad portas de ratificar la declaración de “Perú libre de analfabetismo” ya que los objetivos de Dakar fueron previstos al 2015. Quedará a la reflexión del lector el por qué las cifras se cuestionaron pero no se rectificaron.

El siguiente gráfico mostrará el asunto más subrayado por la Auditoría: la segunda etapa de continuidad.

B. Resultados del Proceso de Continuidad Educativa



Fuente: CONTROL, Boletín Institucional de la Contraloría de la República (Enero 2012) Año 3- Edición 16

La primera columna refiere al 63.28% (425 521 usuarios, cerca de medio millón) que se programaron para acceder a la segunda etapa de continuidad educativa y que no fue atendido. El 36.72% si bien fue atendido, no llegó a concluir el proceso pues solo un 3.76% de ellos lo hizo. ¿Por qué varían los puntos porcentuales? a) para simplificar la lectura de datos redondeando las cifras y b) a fin de graficar en un solo cuadro dos momentos diferentes: la programación para que ingresen a la segunda etapa y el final de ésta, donde se encuentra que un ínfimo número alcanzó concluirla de forma satisfactoria.

De acuerdo a lo expuesto por Fuad Khoury, 836 539 personas fueron alfabetizadas. De ellas, el 80% (672 472) debían continuar el proceso para afianzar los conocimientos adquiridos. Este número de 672 472 se convirtió en el 100% de personas que debían acceder a la Etapa de Continuidad de PRONAMA. Como muestra la gráfica, de los 672 472 solo accedieron 246 951 personas, quedando 425 521 sin ser atendidos. Y, de los 246 951 que efectivamente accedieron a la etapa de continuidad, solo el 3.76% concluyeron satisfactoriamente (un aproximado de 9 mil 285 personas, cifra bastante menor a

la que el Decreto Supremo 013-2011-ED considera: *más de un millón seiscientos setenta mil* [alfabetizadas] y *más de quinientos mil incorporados a la continuidad educativa*).

4. Debilidades y Observaciones con implicancia jurídica no analizada por Contraloría

No obstante las cifras de alarma por la potencial pérdida de capacidades adquiridas durante la primera fase programada por el PRONAMA, el Informe N°027-2012-CG/PSC-EE (EXAMEN ESPECIAL AL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN – PRONAMA “Evaluación del Proceso de Alfabetización y Continuidad Educativa”) al que se alude en el Boletín Informativo de la Contraloría, señala cuatro debilidades más que se encontraron en la Auditoría:

- Falta de supervisión
- Retraso la entrega de material educativo
- Metas sin sustento
- Falta de certificados.

A esto se suman dos observaciones respecto al personal contratado y, finalmente, se formulan once recomendaciones. Todo ello es pasible de ser analizado ya no desde una perspectiva política o social sino bajo comparación con el *deber ser* de los derechos humanos pues, valga la redundancia, el tema de fondo fue en todo momento la educación de la población nacional en estado de analfabetismo.

- **Falta de Supervisión:** habiéndose programado una serie de labores de supervisión y monitoreo, *de las 24 247 solo se realizó el 4.45% y ello impidió adoptar medidas correctivas* por ejemplo, evitando la deserción de los atendidos que según la auditoría llegó al 35% en el 2009¹⁴¹.

¹⁴¹ El Informe N°027-2012-CG/PSC-EE en la Observación n°1 enfatiza que ante esa falta de supervisión, existe el riesgo de que 425 521 participantes *sufran el proceso de regresión a la condición inicial de*

OBLIGACIONES GENERALES EN CUANTO A DESC: RESPETAR, PROTEGER Y CUMPLIR

En la Observación General Nro. 6, sobre las obligaciones jurídicas en todo derecho social, se encuentran las de evitar obstáculos (respetar) o que otros obstaculicen (proteger) y adoptar medidas positivas (cumplir-proveer). La falta de supervisión ha afectado directamente la tercera obligación.

Para toda prestación educativa, el Estado debe emitir disposiciones –desde el ministerio o la entidad pertinente- a fin de dirigirla o reorientarla en función del esquema 4-A. No puede, simplemente, inaugurar un programa y dejarlo a la deriva. No cuando se trata de derechos humanos.

SUPERVISAR, DEBER CONSTITUCIONAL

¿Qué conlleva realizar solo un 5% de las supervisiones programadas? ¿existe alguna infracción legal? Aparte del tema administrativo, argüimos que también existe una falta al segundo párrafo del artículo 16 de nuestra Constitución: “El Estado coordina la política educativa. 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** (...)”.

Separado el PRONAMA del Ministerio de Educación -recordemos que se consolidó como Unidad Ejecutora de éste- ¿no tenía que rendirle cuentas a nadie? Es claro que sí debía hacerlo, la fiscalización de la educación es un deber estadual enmarcado en la Constitución y los Pactos internacionales previamente revisados.

Ya se ha determinado que los sistemas previstos para el monitoreo y evaluación presentes en las normas iniciales del PRONAMA se incumplieron en el Decreto 013-2011-ED, sin embargo, ahora la Contraloría indica otro tópico en relación a ello: para evitar la deserción deben adoptarse medidas correctivas luego de una supervisión. Así, queda manifiesto todo el problema excluido por tal decreto.

iletrados por lo cual el presupuesto de S/.62 millones 232 mil 446 nuevos soles puede no verse justificado

- **Material Educativo:** La Observación n°3 del Informe N°027-2012-CG/PSC-EE da cuenta de un retraso en la distribución de materiales educativos por periodos de hasta un año que, pese a haberse cumplido con dictar clases y desarrollar los temas programados, pueden significar factores decisivos para *calidad, oportunidad y niveles reales de avance*, lo que se suma al problema de deserción tanto de participantes como de los llamados facilitadores.

OBLIGACIÓN DE DISPONIBILIDAD Y CALIDAD

Al determinar que existió un retraso - de hasta un año- en entregar material educativo, se verifica la inobservancia del esquema 4-A en cuanto Asequibilidad (Disponibilidad) el más básico de los indicadores en Educación.

Es posible que tal demora haya sido producto de diversos factores (por ejemplo, la empresa particular a quien se le encargaran los materiales) pero todos ellos recaerán directamente en el PRONAMA quien, como ente encargado de la alfabetización a nivel nacional, es el responsable de la fiscalización de todo el proceso. Con más razón cuando el programa nace con una independencia excesiva dentro del Ministerio de Educación: previsión, supervisión y evaluación recaen directamente en el propio programa.

Para fines del análisis documentario basta concluir con el deber de Asequibilidad inobservado en la planificación.

La prestación educativa conlleva una serie de obligaciones; aunque desconocida con frecuencia, su fuerza vinculante (esclarecida en los Capítulos I y II) está presente en los sistemas Regional y Universal de los que Perú forma parte. Aquí es necesario recordar que el tema de Calidad educativa es una exigencia, no una opción.

Poner en riesgo la calidad desconoce la tercera manifestación del derecho a la educación (el fundamento 15 de la Sentencia 04646-2007-PA/TC subrayó que éstas 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”) y, el esquema 4-A (Aceptabilidad) también podría verse vulnerado.

El tema de deserción, además, incide en lo relativo a calidad porque un servicio educativo idóneo pone en marcha acciones para evitar los alumnos abandonen sus estudios; con mayor razón, evitar que el propio personal de enseñanza sea el que abandone el proceso.

- **Metas sin Sustento:** basados en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, *sin mayores estudios técnicos*, se propuso alfabetizar a 2, 211 193 personas y luego se elevó esta cifra a 2, 500 000 pero como dan cuenta los dos gráficos anteriores, pese a la declaración del Decreto Supremo 013-2011-ED, el número real ha sido mucho menor. Incumpléndose metas y objetivos en desmedro de la política educativa nacional.

FALTA DE RIGUROSA TRANSPARENCIA METODOLÓGICA

Dentro de la OEA los Estados miembros se han comprometido a presentar informes periódicos respecto a las medidas progresivas en DESC, un punto clave en ello es la rigurosa transparencia metodológica al momento de brindar datos cuantitativos y cualitativos. Desde el 2008, gracias al Informe Temático de la Comisión Interamericana: *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, tanto los Estados miembro como la sociedad civil cuentan con una herramienta (indicadores) para medir el avance –o retroceso- en estos derechos. Es en tal marco que se expresa la rigurosidad de la información y la metodología como fundamento para cualquier comunicación.

La auditoría determina que en cuanto a metas, el PRONAMA se ejecutó sin estudios técnicos idóneos. Las normas iniciales refirieron un número, lo cambiaron sin fiscalización o soporte alguno y terminaron colocando como dato cuantitativo –en el Decreto 013-2011-ED- uno carente de sustento técnico, lo que manifiesta una contradicción insalvable respecto a los dos documentos de la OEA (el Informe del 2008, *Lineamientos para la elaboración de indicadores*; y su versión definitiva del 2011: *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de*

San Salvador) que exigen idoneidad al momento de establecer metas, indicadores y operaciones, aparte de la información oficial que debe ser fidedigna y transparente.

Las Naciones Unidas también han enfatizado la supervisión estricta, muestra de ello es la Observación General Nro 13 que en su párrafo 49 subraya la necesidad de un sistema transparente y eficaz, y en el párrafo 52 la obligación de contar con mecanismos, indicadores y criterios de referencia encaminados a este fin.

Por tanto, lo hallado por la Auditoría tiene relevancia jurídica en el campo de los derechos humanos pues la situación del analfabetismo tratada a nivel nacional por el PRONAMA se mantuvo inexacta y carente de los indicadores básicos de formalidad y transparencia en la información, haciendo imprescindible que el decreto 013-2011-ED sea cuestionado y modificado a fin de obedecer la exigencia de rigurosidad en los dos sistemas, regional y universal, a los que nuestro país se encuentra sujeto.

- **Falta de Certificados:** de acuerdo a la Observación n°2 que comenta el Boletín Institucional, los certificados para los alfabetizados y para los facilitadores no fueron recibidos por falta de gestión, emisión y entrega oportuna¹⁴² este incumplimiento no solo ha restado seriedad al programa sino que, generó *falta de credibilidad y riesgo de deserción en la población objetivo restringiéndoseles en sus posibilidades de insertarse en los diferentes procesos del mercado elevando así su calidad de vida*¹⁴³ aquí otra de las principales falencias encontradas en el programa pues, no obstante la buena voluntad político administrativa que pudiera tener (sobre todo lo traducido en las normas de inicio) sumado al elevado presupuesto económico y humano con el que contó, puede haber provocado un desencanto en miles de peruanos involucrados en el programa, peor aun: perjudicado gravemente su derecho a la educación y acceso a la cultura escrita.

¹⁴² “También se ha detectado que 994,080 participantes del programa que culminaron y aprobaron los ciclos de alfabetización y continuidad educativa a junio del 2011 no recibieron oportunamente el documento oficial a nombre del Ministerio de Educación (...) mientras que a 180,858 supervisores y facilitadores –voluntarios encargados de dictar las clases– tampoco se les entregó sus certificados en los plazos previstos” CONTROL, Boletín Institucional (2012), p.3

¹⁴³ Informe N°027-2012-CG/PSC-EE en la Observación n°2

DESC Y ADULTOS MAYORES

En la Observación General Nro. 6 dentro del sistema de Naciones Unidas, se ha exteriorizado el mandato de protección especial cuando se trata de DESC cuyos titulares son adultos mayores. Su párrafo 37 habla de la *adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente*. En consecuencia, cuando la Auditoría encontró que la segunda etapa de la alfabetización (Continuidad Educativa) no guardaba coherencia entre lo declarado por el Decreto Supremo 013-2011-ED y las pesquisas del sistema de control, aparte del análisis realizado en ítems precedentes (contradicción con el marco normativo inicial, generalización arbitraria, y demás) se sumó el perjuicio sufrido por los que debieron ser los beneficiarios.

Los sujetos de derecho en este caso, es decir, la población objetivo del PRONAMA abarcó a adultos mayores que se encontraban en situación de analfabetismo. Al no brindarles oportunamente la certificación de haber sido alfabetizados, pudo ocasionarles un perjuicio irreparable por su edad. Mas, una de las limitaciones de esta tesis es restringirse al análisis de los documentos legales del PRONAMA, sin haber tocado los pertinentes a los usuarios del programa (existen listados y archivos que cuentan con los datos de éstos, de su revisión podría identificarse a las presuntas víctimas) por lo cual solo podemos determinar que al no emitirse certificados se desató una obligación general en cuanto a DESC, Cumplir-proveer.

- **Cuestiones sobre el personal contratado:** El Informe de Auditoría (N°027-2012-CG/PSC-EE) contempla dos observaciones más. Primero, falta de documentación respecto al personal contratado y, las deudas a éstos debido a no gestionarse oportunamente la apertura de cuentas y planillas.

AUSENCIA DE DOCUMENTOS DE SELECCIÓN

El personal contratado, facilitadores y supervisores, forma parte del recurso humano empleado por el programa educativo. ¿Qué encontró la Contraloría?

De una parte, *la falta de documentación que sustente los procesos de selección de facilitadores y supervisores en Ancón y Cajamarca (muestra seleccionada) durante el periodo 2009* donde *adicionalmente se advierte inconsistencias en las calificaciones otorgadas ocasionando que no se garantice la transparencia de los procesos y la idoneidad del personal contratado* (Observación n°4). Esta ausencia de documentación adquiere relevancia dentro del campo de los DESC al no haberse observado las obligaciones de: sistema transparente – eficaz y, esquema 4-A (Aceptabilidad, calidad en la educación).

RIESGO DE PÉRDIDA DE PERSONAL

La Contraloría exhibe el problema de deudas a facilitadores y supervisores debido a no gestionarse oportunamente la apertura de cuentas de ahorro y planillas (Observación n°5) señalándose que la deuda ascendía a S/.157 405 nuevos soles y como consecuencias podrían producirse demandas y/o denuncias además de *deserción, desmotivación, riesgo de pérdida de personal con experiencia en el tema, restándose confiabilidad al programa.*

Aunque no compete al presente análisis adentrarse al examen de la realidad peruana (y de sus múltiples falencias como ésta: mantener adeudos a los que imparten educación básica) no es posible desvincular el contexto de la norma. La educación pública está en crisis, inaugurar programas como PRONAMA exige más que buenas intenciones, discursos triunfalistas o decretos con datos alentadores pero inexactos. El derecho humano en juego es Educación, no hay forma de observar nuestras obligaciones jurídicas internacionales elaborando normativa a espaldas de la situación nacional del analfabetismo: incluso el personal involucrado tiene quejas válidas.

Sin una modificación sustancial, el DESC en cuestión seguirá siendo tratado solo como un derecho programático.

- **Reparo en las recomendaciones de Contraloría:** Todo lo expuesto hasta el momento, decantó en once recomendaciones, tanto a la Ministra de Educación como al Director Técnico Ejecutivo del PRONAMA, destacando: deslindar la

responsabilidad administrativa en los encargados del programa, así como fortalecer procesos de monitoreo y supervisión para la gestión del presupuesto por resultados (debiéndose incluir a los participantes en la continuidad educativa; subsanar el tema relativo a la certificación de participantes y facilitadores, el pago adeudado; fortalecer el área técnico pedagógica para garantizar la transparencia en la selección, seguimiento y revisión de personal idóneo; además de un ajuste en la metodología para mitigar la deserción corroborada).

No debe olvidarse que a raíz de las debilidades encontradas durante la Auditoría, siguiendo una de las recomendaciones sobre deslindar responsabilidad administrativa, se inició el proceso administrativo contra doce encargados del PRONAMA, entre ellos el ex director técnico ejecutivo del programa¹⁴⁴ y que la Auditoría citada es el más relevante pero no el único documento que contiene la revisión, muestra y preocupación por las debilidades halladas en el Programa¹⁴⁵; ello dentro de los entes oficiales del Estado, ya que la inquietud y observaciones realizados por parte de agentes externos (pedagogos, analistas, sociedad civil) estuvieron presentes pero no exhiben especial relevancia dentro del presente trabajo académico.

III. SUMARIO DE TRANSGRESIONES

A lo largo del Capítulo III se ha analizado las normas legales del PRONAMA y, también, los exámenes de auditoría realizados al respecto. Ello a la luz del contenido de las fuentes formales del derecho estudiadas en los capítulos I y II: Pactos, Protocolos y normas constitucionales internas relativas al derecho a la educación (Legislación), así como el contenido principal de los fallos vinculados a la materia, en el sistema de la OEA (Jurisprudencia). Pero ese análisis se ha nutrido de pautas e indicadores

¹⁴⁴ Vid. Resolución de Secretaría General No. 0008-2013-ED y Resolución de Secretaría General No. 0494-2013-ED

¹⁴⁵ V. gr. Informe 004-2012-2-00190 Examen Especial al PRONAMA respecto a la Contratación de Bienes y Servicios. Periodo Enero 2009- Diciembre 2010 cuya Conclusión 6 recomienda disponer que el área técnico pedagógica reestructure los instrumentos de evaluación final considerando todos los criterios e indicadores previamente establecidos en el Programa, para otorgar el calificativo real a los participantes (verificar si efectivamente adquirieron las capacidades para considerárseles alfabetizados)

plenamente aceptados en la medición de la progresividad de los DESC dentro de los sistemas de OEA y ONU, Principios de los DESC como derechos humanos, y Principios específicos del derecho a la Educación (sobre todo, lo enunciado en la jurisprudencia interna de nuestro TC).

A fin de sintetizar las transgresiones a las obligaciones jurídicas que se han encontrado, se pasa a agruparlas en dos sentidos: Obligaciones Internacionales y Obligaciones Nacionales adoptadas según normativa internacional.

Esta separación no es concluyente, bien podría mostrarse una síntesis con otro tipo de divisiones, por ejemplo, resumir las transgresiones a principios generales de los derechos humanos, insuficiencia de instituciones en la norma del PRONAMA (como el refrendo ministerial en sus principales decretos), incompatibilidad dentro de la legislación nacional (fuente formal) con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Se ha optado por hacer una síntesis desde el punto de vista más sencillo a nuestro parecer: normas, principios, instituciones y demás avalados por los Pactos y Protocolos internacionales, frente a interpretación nacional por parte de nuestro máximo órgano de control constitucional y recomendaciones de la Defensoría.

El resumen aquí planteado de ningún modo busca suplir el análisis realizado durante el capítulo III, solo se elabora a fin de esquematizarlo.

1. En cuanto a las obligaciones internacionales de:

- **Progresividad (tema relativo, Gasto Destinado¹⁴⁶).**- se ha tomado en consideración la *obligación de hacer*, al crearse un nuevo programa de alfabetización a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 022-2006-ED. Éste cumplió con la obligación de *adoptar medidas en aumento, en razón a los recursos disponibles del Estado* pues desde su presentación contó con un presupuesto económico de trescientos treintaicinco millones de nuevos soles (S/. 335,090,156 como se indica en su Plan Nacional del 2006-2011) el más elevado en nuestro país hasta aquel momento y, tomando en consideración que el crecimiento económico

¹⁴⁶ Sobre el Gasto Destinado el párrafo 35 de la Observación General N°13 dice textualmente: “Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares **pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto**” (resaltado propio)

del Perú ha tenido constantes cifras en crecimiento desde la década del 2000, se tiene que el presupuesto asignado –al menos en el rubro de alfabetización-. La mayor crítica va en la redacción del Decreto 022-2006-ED que no menciona la específica obligación de progresividad: lejos de significar un favor político fue estrictamente un acatamiento por el gran crecimiento económico y los años de olvido y exclusión de asignaciones al tema de Educación.

Sin embargo, al cierre del Programa, al declararse al país como “Libre de Analfabetismo” se infringieron dos de las tres características¹⁴⁷ de acatamiento: a) no se retrocedió deliberadamente pero, b) no se hizo *plena utilización del máximo de los recursos disponibles* pues como señala el último informe de la Contraloría, el presupuesto no está plenamente justificado al no haberse alcanzado las metas propuestas y dejar a cerca de medio millón de peruanos (dos tercios de los beneficiarios) en riesgo de perder las capacidades adquiridas en el programa, por tanto c) *hubo violación implícita: grupos numerosos que carecen de lo básico*.

La norma con mayores deficiencias y que en comparación con los documentos legales de creación ha significado una contradicción con el marco normativo (y doctrinario) inicial fue el Decreto Supremo 013-2011-ED.

- **Principio de No Discriminación e Igualdad (Prohibición de Discriminación¹⁴⁸).**- como se ha establecido que en ellos no media ningún tipo de *progresividad*, y son, por tanto, referencia de carácter inmediato, se concluye que: fueron parcialmente vulnerados.

Las características de los materiales utilizados si bien contemplaron el bilingüismo, presentaron graves deficiencias al retrasar la entrega (observación n°3 del Informe N°027-2012, Auditoría) y no se garantizó plenamente la *idoneidad del personal contratado* (observación n°4), características por demás importantes en el proceso de enseñanza a sectores de población que necesitan un respeto de su diversidad cultural y bilingüe.

¹⁴⁷ Las tres características son un tema desarrollado en SHULTZ, J. (2002) pp.20-22

¹⁴⁸ Presente también en la Observación General N°13 y todo documento vinculante sobre el tema educativo, jurisprudencia y doctrina de los derechos humanos

Considerando la situación de vulnerabilidad de la población atendida (quienes nunca pudieron acceder a un ciclo completo de instrucción elemental, tuvieron que abandonarlo por motivos de trabajo, sumado a la cadena de pobreza - exclusión que los envuelve) las deficiencias encontradas por la Auditoría solo agravan la situación de los atendidos, quienes se encuentran en doble situación de desventaja al haber accedido a un programa alfabetizador y, pese a ello, quedaron expuestos a perder las pocas capacidades asimiladas en él. Otro factor, el centralismo del programa, también imposibilitó un respeto cabal de los principios analizados. Todo ello pudo ser evitado emitiendo normas sin contradicciones (entre las iniciales y el decreto 013-2011-ED), concordadas con los mandatos constitucionales, e interpretando las directivas según la doctrina de UNESCO y demás instituciones (evitando falacias en la redacción como el argumento ad baculum y las generalización arbitrarias).

- **Principio de Interdependencia e Indivisibilidad.-** en su nacimiento el PRONAMA incorporó estos principios al emitir el Decreto 022-2006-ED y la Resolución Ministerial 0292-2009-ED honrando el PIDESC en su artículo 13 inciso d, *fomentar o intensificar* la alfabetización de personas que no hayan recibido o completado los ciclos de educación fundamental. Al encontrar la Auditoría que el análisis final del programa fue desalentador y tuvo serias deficiencias en su norma y ejecución (observaciones n°1 a la n°5), sumado esto a las insalvables deficiencias del Decreto Supremo 013-2011-ED, se concluye que ello puede afectar el ejercicio del resto de derechos humanos de la población atendidas (civiles y políticos).

Observación General N°6¹⁴⁹ en relación al Acceso a los Beneficios de la Cultura y la Educación.- Demanda una reflexión especial la población atendida, ya que solo a partir de los 15 años de edad en adelante pueden ser considerados analfabetos en sentido estricto. Tanto las críticas positivas como las negativas, no pueden pasar por alto este punto: los sujetos del derecho tienen características diferenciadas al resto, por ello el indicador Adaptabilidad (del esquema 4-A) aumenta su importancia.

¹⁴⁹ Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los adultos mayores

- **Obligación de Respetar y Obligación de Proteger.-** el PRONAMA cumplió con la obligación de Respetar al intentar dotar de autonomía a esta novedosa propuesta de alfabetización a nivel nacional; no obstante, al deslindarlo así de la Educación Básica Alternativa¹⁵⁰ (Decreto Supremo 022-2006-ED, 018-2008-ED, Plan Nacional 2006-2011) su finalidad respondió a propósitos políticos y no a *evitar medidas que obstaculicen el cumplimiento de las obligaciones internacionales* ni a *evitar que terceros sean los que obstaculicen* (lo cual es la Obligación de Proteger).
- **Obligación de Cumplir-Facilitar.-** el programa posee documentos legales que expresan *diversas medidas adoptadas* desde el inicio hasta la finalidad del mismo, por lo cual aun con las conclusiones de la Auditoría (Observaciones n°1 a n° 5 del Informe N°027-2012), las debilidades y deficiencias encontradas no comportan una falta en este deber de cumplir-facilitar pues sí existe normativa al respecto (salvo el caso de procesos de selección de personal contratado).
- **Obligación de Cumplir-Proveer.-** basados en la Auditoría que ha encontrado el retraso de materiales educativos como responsabilidad administrativa en los directivos del programa (Observación n°3), problemas en la selección y supervisión del personal contratado (Observación n°4), deudas en las planillas de facilitadores (Observación n°5), se colige que existió un incumplimiento en esta obligación cumplir-proveer, la que pudo evitarse con la correspondencia de normas iniciales y finales (sobre todo, el Manual de Operaciones que dispuso –entre otros- al INEI como competente para supervisión y evaluación).

Observación General N°13 y Esquema 4-A

Indicadores Estructurales, de Procesos y, de Resultados en:

¹⁵⁰ V. gr. “En febrero del 2008, sin mediar explicación alguna, se le solicitó la renuncia a su cargo al director general de EBA, el profesor Armando Ruiz T. Esa medida formó parte de una estrategia para que, en la práctica, dicha dirección general quedara supeditada a los dictados del PRONAMA” FORO EDUCATIVO (2009) p.58

- **Nivel 1: Recepción del Derecho.-** en cuanto a Indicadores Estructurales se proporcionó legislación específica y planes de desarrollo educativo (cabe destacar la constante mención al documento denominado Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015); por el contrario, las *características de cobertura* (en sí, las deficiencias que al respecto ha documentado la Contraloría General de la República) y la falta de *participación de organizaciones de la sociedad civil*, muestran que no hubo más señales de progreso estructural.
En cuanto a Indicadores de Procesos, no se puede establecer con claridad la cobertura del programa por zona de residencia urbano/rural dado que el Programa tuvo una administración centralista pero desarrolló actividades en zonas alejadas (Ayacucho y Huancavelica tuvieron una importancia especial), sin lograr un cumplimiento de metas certero ni un gran avance en temas de bilingüismo e interculturalidad.
- **Nivel 2: Capacidades Estatales.-** en cuanto al Indicador Estructural acató en su inicio el énfasis en el desarrollo educativo – superación del analfabetismo. Empero, la Contraloría señaló serias deficiencias en las *características, montos y gestión de asistencia técnica y financiera* por lo cual, luego del Decreto 013-2011-ED, este nivel se tornó en un indicador negativo de progreso en DESC.
- **Nivel 3: Contexto Financiero-Compromiso Presupuestario.-** este nivel es el que más contraste presenta pues en el inicio del programa se cumplió con dotar una cantidad presupuestal mayor a la de cualquier programa alfabetizador en el país (S/. 335,090,156 según su Plan Nacional 2006-2011) pero ello no ha resultado ningún progreso válidamente documentado puesto que “El incumplimiento de la meta y de los objetivos del programa pone en riesgo el proceso de alfabetización **y que el desembolso efectuado (62 millones 232 mil 446 soles) no se justifique** al existir más de 425 mil participantes que quedaron fuera de la etapa de continuidad educativa”¹⁵¹ (resaltado propio). Por tanto, se puede colegir que este nivel tampoco

¹⁵¹ CONTROL, Boletín Institucional (2012), p.3

importa un indicador positivo de progresividad o idoneidad en las normas educativas.

- **Tema Transversal 1: Igualdad.-** respecto a ello se puede considerar lo expuesto en los Principios de Igualdad y Prohibición de la Discriminación, encontrando deficiencias por la falta de desarrollo de temas interculturales, bilingües, enfoque de género.
- **Tema Transversal 2: Acceso a la Justicia.-** no existen decisiones judiciales relevantes en cuanto al tema de PRONAMA, solo sanciones administrativas, lo cual indica una falta de desarrollo en el indicador de proceso pero respeto en el indicador estructural (instancias administrativas en materia de incumplimiento). Considerando que Naciones Unidas refiere a este Tema, Eje o Principio Transversal de Acceso a la Justicia “no solo restringido a las esferas netamente judiciales sino es más amplio e incluye reclamos administrativos (...) entre otras múltiples instancias” consideramos que el solo documento de Auditoría indica contar con un Sistema de Control fiscalizador (a nivel estadual: teoría de pesos y contrapesos) que ha superado, en este caso particular, la ineficacia de ciertas instituciones jurídicas habituales (refrendo ministerial en los decretos del Ejecutivo).
- **Tema Transversal 3: Acceso a la Información-Participación.-** en los cuales no se contó con la transparencia adecuada, motivando recomendaciones al respecto por parte de la Contraloría General de la República (Informe N°027-2012-CG/PSC-EE (EXAMEN ESPECIAL AL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN – PRONAMA “Evaluación del Proceso de Alfabetización y Continuidad Educativa”).

Sistema Transparente y Eficaz: una de las graves deficiencias del PRONAMA fue la falta de *mecanismos, indicadores y criterios de referencia que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados* (obligación expresa en la Observación General N°13 ONU), por lo cual la Contraloría General de la República resalta que en las labores de supervisión y monitoreo *de las 24 247 solo se realizó el 4.5%* y así se

impidió adoptar medidas correctivas. De otro lado, la denominada *rigurosa transparencia metodológica* (dentro del Informe Temático de la Comisión Interamericana: *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC*) es otro de los puntos más cuestionables del programa: datos oficiales alcanzados –respecto al analfabetismo en el país al inicio y final del PRONAMA– sin sustento legal, mostrando su falta de seriedad¹⁵² y legitimidad¹⁵³.

Sobre las Necesidades Básicas de Aprendizaje: a fin de valorar el desarrollo del programa solo en cuanto a sus obligaciones jurídicas¹⁵⁴, tomando como referencia todo lo analizado hasta el momento, se utilizará el esquema propuesto por la ex relatora de la ONU, Katarina Tomaševski:

- **Asequibilidad:** en cuanto a establecimientos, el PRONAMA no contiene especificaciones sobre ellos en su Manual de Operaciones, haciendo referencia únicamente a los *círculos de alfabetización* compuestos por los beneficiarios, el facilitador-educador, y el supervisor. Punto de referencia interesante es que hubo un establecimiento que sí recibió mención expresa y propaganda en su inauguración: el Museo de la Alfabetización¹⁵⁵ cuya utilidad educativa es, cuando menos, inválida en la actualidad.

¹⁵² “Al inicio de las actividades, fue notorio el contraste en el manejo oficial de las cifras respecto al número de analfabetos que había en el país. Así, las declaraciones del presidente García diferían de las que dio el entonces primer ministro, Jorge del Castillo(...) el presidente señaló una línea de base compuesta por 3 millones de analfabetos, mientras que, casi un mes después, Del Castillo redujo el índice de analfabetismo a 11,1%, equivalente a 2 millones de analfabetos [Presentación del premier Jorge del Castillo ante el Congreso de la República, 24 de agosto del 2006] Que las declaraciones oficiales de las máximas autoridades gubernamentales difirieran en un millón no fue buen augurio respecto a la seriedad en el manejo posterior de cifras” FORO EDUCATIVO (2009) p.63

¹⁵³ “Ni para organizar el método por el que se ha optado ni para elaborar los materiales que se utiliza[ron] fueron convocados los especialistas más conocidos en el país ni las ONG con mayor experiencia en materia de alfabetización” FORO EDUCATIVO (2009) p.60. Ut. Supra p.91, Conceptos Básicos y objetivos del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (opinión de especialistas, v.gr. León Trahtemberg); y, Ut. Supra p. 94nota al pie de página del Decreto 022-2006-ED (sobre el carácter dinámico, *continuum*, del concepto de alfabetización)

¹⁵⁴ Puesto que las *necesidades básicas del aprendizaje* dentro de la Observación 13 de Naciones Unidas, contienen en su definición conceptos como: *herramientas esenciales para el aprendizaje; lectura, escritura, cálculo básico, expresión oral; valores, aptitudes;* etc. cuyo análisis ameritaría, además, una opinión pedagógico-metodológica y de análisis socio jurídico.

¹⁵⁵ Mediante **Decreto Supremo N°007-2011-ED** se dispone la creación y funcionamiento del “**Museo de la Alfabetización**”, modificándose por el Decreto Supremo N° 016-2011-ED (este último publicado el 15

- **Acceso:** la comparación de normas de inicio y final del programa (Decreto Supremo 013-2011-ED) muestra incompatibilidad entre éstas. Como ha sido indicado por la Contraloría, “*sin contar con mayor estudio técnico (...) inicialmente se estableció como meta lograr que 2 millones 211 mil 193 personas (...) aprendieran a leer y escribir, y luego se elevó esta cifra a 2 millones 500 mil personas*”¹⁵⁶ (dato aparte es la determinación, en la Auditoría, del incumplimiento de ambas). Por tanto, extendiendo la característica de Acceso, inicialmente dada solo para resaltar la obligatoriedad de la educación elemental gratuita por los Estados parte, se concluye que sin el sustento legal para enunciar (y luego cambiar) tales metas, se vulneró el acceso de un importante sector de la población que no hubo participado, o terminado, su educación elemental a un programa que remedie tal situación de exclusión que ha vivido; en adición a la norma deficiente que deslindó a la alfabetización del sistema de Educación Básica Alternativa.
- **Aceptabilidad:** respecto al tema de *calidad educativa* la Contraloría General de la República encontró que la segunda etapa de continuidad no se concluyó, por lo cual se entiende que un proceso de enseñanza incompleto dista mucho de ser un proceso de enseñanza de calidad; en desmedro del artículo 16° de nuestra Constitución que señala al Estado como supervisor de este punto.
Al corroborarse documentalmente (Informe 027-2012-CG/PSC-EE) la falta de planificación en el proceso de adquisición y reparto de materiales educativos, si bien se *cumplió con el dictado de los contenidos temáticos, existió el riesgo que estos no hayan respondido en calidad, oportunidad y niveles reales de avance*. Por lo que la norma internacional y constitucional sobre calidad educativa, educación como servicio público, Estado supervisor, en contraposición con las directivas de PRONAMA: son discordantes.

de julio del 2011) denominándose “Centro Cultural de la Alfabetización” para funcionar en el inmueble ubicado en Jr. Julián Piñeiro (actualmente llamado Jr. Loreto) N° 390 en el distrito limeño del Rímac; Centro financiado en su momento por el Ministerio de Educación y que, en la actualidad, tras su aparente abandono y falta de coherencia (porque los “logros” en la materia fueron seriamente discutidos desde entidades como la Contraloría General de la República) implica una seria incongruencia en la característica de Asequibilidad

¹⁵⁶ CONTROL, Boletín Institucional (2012), p.3

Con independencia de la crítica hasta ahora sostenida, no debe pasarse por alto que el PRONAMA tuvo un gran avance gracias a la campaña “Ver para Leer”¹⁵⁷ que incide indirectamente en la calidad de educación para adultos y de la tercera edad, en adición al desarrollo del siguiente indicador del esquema 4-A (Adaptabilidad).

- **Adaptabilidad:** con la campaña “Ver para Leer” referida en el Manual de Operaciones, Resolución Ministerial 0292-2009-ED (y directivas específicas) este indicador está presente al momento de emitir las normas creacionales del programa. Éstas normas relativas a “Ver para Leer” comportaron un servicio educativo de respeto, amparo y adecuación al sujeto de derecho.

Propender a la atención oftalmológica de adultos y adultos mayores, dentro del cumplimiento del derecho a la educación elemental/alfabetización, es una prioridad que PRONAMA supo identificar y respetar.

En contraposición se encuentra el manejo de cifras y su publicación en normas de carácter oficial (ya no como Programa sino del Gobierno a nombre del Estado peruano) lo cual, al someter la necesidad individual a cierto *discurso triunfalista*¹⁵⁸ se puso en peligro de perder las capacidades aprendidas al no proseguir la etapa de continuidad: así, debe inferirse que esta característica se encuentra presente en las normas iniciales pero no se respeta con el Decreto 013-2011-ED.

¹⁵⁷ El que dotó de atención oftalmológica a los beneficiarios, entregándose lentes para mejorar su rendimiento dentro del programa y lográndose así un precedente positivo en cuanto a *eficacia* en futuros programas educativos. Puede consultarse La Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED que contiene en su Manual de Operaciones lo relativo a la Campaña “**Ver para Leer**”, además puede consultarse la Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA: Disposiciones para la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA para el año 2011 (en las pp.30, 31 se planteó cómo sería la intervención para atender a los beneficiarios de esta Campaña)

¹⁵⁸ Es innegable el acierto que significó iniciar un Programa de Alfabetización que contara con cuantioso presupuesto, económico y humano, pero en una evaluación conforme a derecho, el análisis da muestra de ineficacia en la normas. “Tanto en el Perú como en el resto de América Latina, es bastante común que la urgencia por presentar «resultados políticos» determine que, muchas veces, las cifras se inflen o se confunda a propósito el número de inscritos con el número de alfabetizados. La experiencia del Pronama tiene sesgos muy parecidos: se confunde voluntad política con exitismo político” FORO EDUCATIVO (2009) p. 69

2. En cuanto a obligaciones nacionales adoptadas según normativa internacional:

El Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo: de la jurisprudencia referida al Contenido Esencial de la Educación, se ha constatado que en la normativa final del PRONAMA no se ajusta a conceptos como lo denominado en el TC “manifestación de *calidad*” (fundamento 15 de la Sentencia 04646-2007-PA/TC), sin tener un examen sobresaliente las de “*acceso, permanencia y respeto de la dignidad “escolar”*” dada la desatención de casi medio millón de beneficiarios que no culminaron la etapa de continuidad. Como *servicio público* (carácter binario de la Educación) el PRONAMA tuvo un notorio fracaso al culminar con el Decreto Supremo 013-2011-ED declarando al país “Libre de Analfabetismo” cuando, luego de una revisión por parte de la Contraloría General de la República, se hallaron serias debilidades y faltas que desdijeron tal declaración. Esto deslegitima el decreto y amerita su modificación inmediata.

Debe recordarse que luego de verificarse notorias deficiencias en el PRONAMA, pese a sus reestructuras se mantuvo en funcionamiento hasta el 2012 cuando en función al artículo 34 del Decreto Supremo No. 006-2012-ED¹⁵⁹ (aprobado el 31 de marzo del 2012) pasó a ser absorbido, nuevamente, por la Dirección General de EBA (ya no denominándose PRONAMA sino, DIALFA).

De otro lado, es pertinente indicar que sobre el Contenido Esencial y Características de la Educación corresponde el análisis realizado en líneas superiores (esquema de las 4-A) y, siguiendo a los dictámenes del Tribunal en la materia, solo queda enfatizar que los fines constitucionales del proceso educativo¹⁶⁰ no fueron observados al emitir la “norma final” (Decreto Supremo 013-2011-ED) del Programa, pues su abrupta declaración de metas cumplidas imposibilitó se mejoraran las debilidades encontradas (promoviendo

¹⁵⁹ Sobre este nuevo programa alfabetizador se puede consultar la Resolución Ministerial No. 0198-2013-ED que dicta las Normas para el Proceso de Alfabetización y, la Resolución de Secretaría General N°063-2015-MINEDU (aprobada en enero del presente 2015) que modifica la Norma Técnica denominada "Normas y orientaciones para el desarrollo del Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa"; la primera enfocada en proseguir el proceso alfabetizador *principalmente* en la región del VRAEM (Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro) por su situación de vulnerabilidad, hoy ya ampliada. Ninguna con una asignación presupuestaria expresa –y cuantiosa- como la que tuvo PRONAMA desde su inicio

¹⁶⁰ A) Promover el desarrollo integral de la persona. B) Promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo. C) El desarrollo de la acción solidaria

una educación *integral*) y un proceso de continuidad (preparación para la vida y el trabajo) sin clausurar el Programa y pasar a ser absorbido por la EBA que, en suma, no le presta un tratamiento administrativo-económico preponderante. La norma, ineficaz para dirigir la educación de adultos en situación de analfabetismo según el *deber ser* presente en los Pactos y Protocolos estudiados en los dos primeros capítulos, debe reformarse.

Por último, dentro de las principales recomendaciones de la Defensoría, la Política Nacional de educación Bilingüe a favor de los pueblos indígenas (Informe Defensorial N°152) hasta el momento -habiéndose desplazado al PRONAMA y ocupado funciones DIALFA- sí posee derecho positivo al respecto: el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe es un avance legítimo realizado en el 2015 (en el mes de octubre el Ministerio de Educación lo entregó para ser revisado mediante Consulta Previa) y expone una mejora en la redacción de normas ligadas a alfabetización bilingüe. Mas no existen normas equivalentes cuando se trata de otra de las recomendaciones de la Defensoría: educación inclusiva.

IV. PRECISIONES FINALES

1. Analfabetismo: Utilización correcta de los término “Erradicación” - Superación en la norma específica

A lo largo de este trabajo investigativo se ha corroborado la deficiente redacción en la norma peruana que utiliza el término “erradicación” al tratar el tema del analfabetismo (incluso algunos documentos a nivel internacional incurren en este error).

Aunque puede resultar somero para ciertos legisladores, el término es inapropiado y conlleva un trato peyorativo: solo se erradican las plagas y las enfermedades endémicas. El analfabetismo no es ni una ni otra.

Todo ser humano durante los primeros 15 años de vida, en la mayoría de sistemas latinoamericanos como Perú, se reconoce en etapa de alfabetización. Puede ingresar al

sistema básico regular (es decir, a la enseñanza inicial, primaria, secundaria). Por ello no es considerado analfabeto. A partir de los 15 años, si no pudo ingresar o no pudo terminar el ciclo básico del sistema regular (carente de las capacidades de lectura, escritura, cálculo básico) será considerado analfabeto y deberá ser incorporado al sistema de EBA (Educación Básico Alternativa) mediante los Centros de EBA (CEBA).

Esta diferencia no es fruto de la desidia individual del sujeto, el analfabetismo va de la mano con la pobreza. Es fruto de ella. Mientras un país mantenga brechas sociales, seguirán presentes tasas elevadas de analfabetismo.

No es una *enfermedad* adquirida, no es una *plaga* que se elimine: es una cadena de discriminación en la que todos los poderes del Estado tienen que involucrarse.

El legislativo, y el ejecutivo cuando emite normas, prolonga la discriminación sistemática a este grupo humano al utilizar el término “erradicación”. Una redacción legal idónea refiere Superación del analfabetismo, no *erradicación* de éste.

Además, tanto en el Sistema Regional como en el Naciones Unidas, los especialistas en la materia no solo refieren el deber estadual de promocionar la Superación del analfabetismo sino que la propia alfabetización es tratada de forma mucho más amplia de lo que programas como PRONAMA han considerado. Internacionalmente el carácter dinámico, *continuum* (continuo) de la alfabetización no se limita a lectura, escritura, cálculo básico. El Marco de Acción de Belém (*Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*. Marco de acción de Belém. Belém do Pará (Brasil): UNESCO, 2009) es una excelente muestra de ello.

César Guadalupe, ex conductor del Programa de Medición y Seguimiento del Alfabetismo (LAMP) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, se adhiere a esta posición y en uno de sus artículos en línea (Mitos y miserias de la educación: la "erradicación" del analfabetismo. De fecha 08 de marzo del 2013) esclarece todos los puntos anteriores.

ALCANCE Y TÉRMINO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Considerando que nuestra propia norma suprema en su artículo 17, párrafo cuarto, contiene la expresa mención “El Estado garantiza la *erradicación* del analfabetismo”, y que el tratamiento constitucional de la materia se redujo en comparación de lo estipulado por el artículo 26° de la Constitución de 1979¹⁶¹, es indispensable que al menos se corrija la terminología actual para no reforzar esta idea de disminución del alcance constitucional en la materia alfabetizadora como derecho progresivo plenamente exigible y justiciable.

Se subraya que abogar por la corrección del término “erradicación” a Superación, no modificará el fondo de la norma constitucional sino que optimizará la redacción de la misma. Se trataría solo de un ínfimo cambio, ya no “erradicación” sino “superación”.

Ahora bien, la propuesta normativa de esta tesis buscará efectivizar el mandato constitucional principal en la materia: el Estado debe asumir su obligación de forma permanente, con legislación específica idónea y concordada con las directrices internacionales a las que nos encontramos sujetas. El proyecto de ley planteado en la parte final de este trabajo, subsanará la disminución del artículo 26° de la Constitución del 79 frente al 17° de la actual. Ello, sin modificar más que el término *erradicación* y concordar la legislación específica.

2. Alfabetización: Legislación y Declaraciones a Futuro

Con el Decreto Supremo 013-2011-ED se constató una culminación vertiginosa del PRONAMA.

¹⁶¹ A tenor decía:

Artículo 26.- La *erradicación* del analfabetismo es **tarea primordial del Estado, el cual garantiza a los adultos el proceso de la educación permanente. Se cumple progresivamente con aplicación de recursos financieros y técnicos** cuya cuantía fija el Presupuesto del Sector Público. **El mensaje anual del Presidente de la República necesariamente contiene información sobre los resultados** de la campaña contra el analfabetismo (resaltado propio)

(Constitución Política del Perú de 1979)

Luego de confrontada toda la normativa interna (la más importante) se localizaron: contradicciones con sus normas iniciales, generalización arbitraria, incoherencia en la supervisión, monitoreo y evaluación al prescindirse del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI antes tomado como competente. No solo el análisis aquí realizado, el pronunciamiento del principal órgano del Sistema Nacional de Control fue concluyente, las declaraciones del Decreto Supremo 013-2011-ED son ilegítimas.

No obstante, sigue vigente. ¿Por qué?

Luego de la Auditoría de la Contraloría General se dio pie a procesos disciplinarios, ¿no se pensó en modificar lo decretado en el documento 013-2011-ED? No solo obedece a una interpretación jurídica sino a una lógica (si la norma contiene datos inexactos que al comprobarse inician procesos de sanción administrativa, la norma no puede seguir vigente).

La vigencia se puede explicar por la naturaleza de la norma: es, a la vista de los legisladores desentendidos, “solo un decreto”, no tuvo mayor estudio –oficial- que el emitido por la Contraloría. La materia es una de tradición soslayada: derechos sociales (educación: alfabetización). Y, claramente es una medida impopular la declaración de altos índices de analfabetismo en el territorio nacional, aunque solo se estén sincerando las cifras.

Pero, olvidamos otro punto:

FORO DE DAKAR: DECLARACIONES OFICIALES INEXACTAS A FIN DE CELEBRAR OBJETIVOS

En el año 2000 se celebró el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, capital de Senegal. El Estado peruano estuvo presente y se comprometió a cumplir los objetivos del Marco de Acción allí adoptado: *Educación para Todos, cumplir nuestros compromisos comunes*.

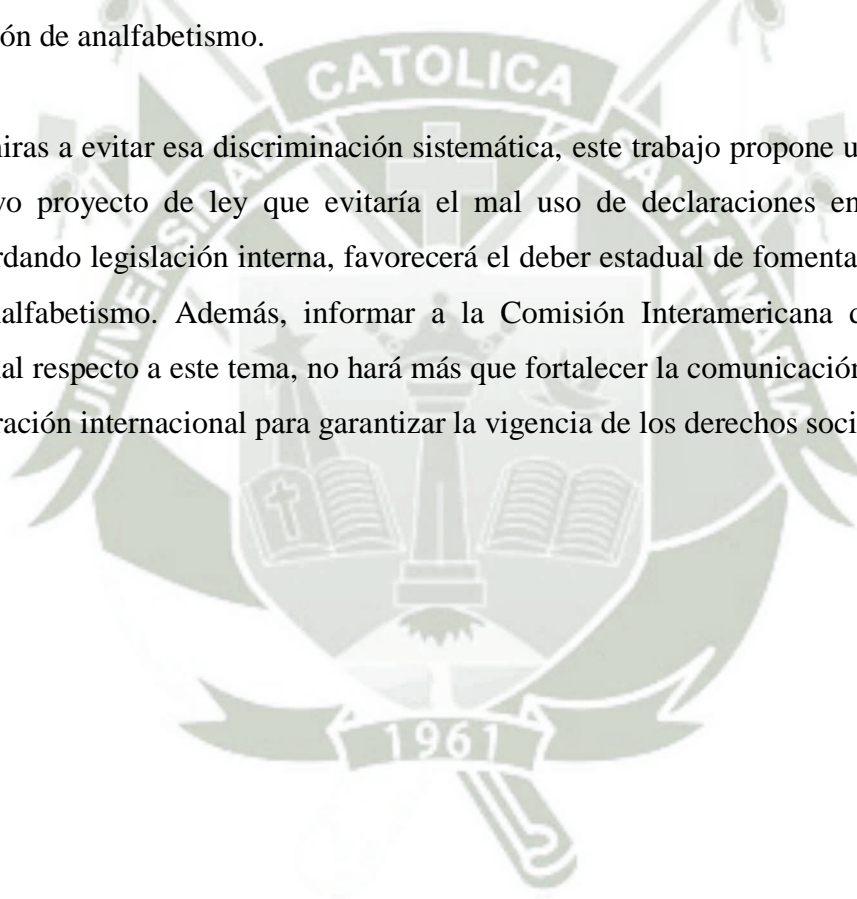
Con visión al 2015, diversos Estados se comprometieron a reducir en un 50% el índice de analfabetismo en sus territorios¹⁶² (de lo que estuviera en el año 2000).

¹⁶² Cfr. Marco de Acción de Dakar, Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal) 2000; pp. 29-31, 51-53, y ss.

No sería sorprendente que antes de finalizado el 2015 vuelva a promulgarse otra norma equiparable al Decreto Supremo 013-2011-ED que declaró al país como territorio libre de analfabetismo e incluso reservó un día al año para celebrarlo. Es de esperar que, antes o después, se repitan estas declaraciones.

Los principales perjudicados son los sujetos de derecho: emitir normas a espaldas de la realidad los desplaza, una vez más, de la agenda nacional. Ya no existe solo una infracción normativa –respecto a los Pactos y Protocolos referidos a los Derechos Humanos que tienen en la Educación, uno básico e indispensable en todo estado constitucional de derecho- existe un daño directo a la población que no puede salir de su situación de analfabetismo.

Con miras a evitar esa discriminación sistemática, este trabajo propone un sencillo pero decisivo proyecto de ley que evitaría el mal uso de declaraciones en la materia y, concordando legislación interna, favorecerá el deber estadual de fomentar la superación del analfabetismo. Además, informar a la Comisión Interamericana de la situación nacional respecto a este tema, no hará más que fortalecer la comunicación y los lazos de cooperación internacional para garantizar la vigencia de los derechos sociales.



CONCLUSIONES

PRIMERA:

La Educación es parte de los derechos Económicos, Sociales y Culturales llamados *progresivos*. Dentro de éste se encuentra la Educación de jóvenes, adultos en cuanto a Alfabetización. El Estado peruano se encuentra obligado a su cumplimiento al ser parte de instrumentos jurídicos vinculantes, a saber: la Convención Americana de Derechos Humanos junto a su Protocolo adicional, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Reunidas sus directrices y el desarrollo jurisprudencial relativo tenemos un cúmulo de obligaciones específicas en la materia.

SEGUNDA:

En el escenario nacional, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización PRONAMA, analizado en su producción legal¹⁶³, constituyó un hito en la materia.

Debe reconocerse el avance que representó implementarlo, cumpliéndose en esa primera etapa con el Principio de Progresividad internacionalmente exigido. No obstante, luego del análisis jurídico de sus normas se encuentra: deficiente redacción en al apelar a argumentos ad baculum como el supuesto estándar de 4% de analfabetismo admitido por la UNESCO, estándar que no existe; contradicción del Decreto Supremo 013-2011-ED con el marco normativo y doctrinario inicial, además de incompatibilidad de su medición con la Resolución Ministerial 0292-2009-ED y generalización arbitraria en la situación nacional del analfabetismo, transgrediendo el eje transversal de Acceso a la Información Pública en materia de DESC.

TERCERA:

Contando con el Informe N°027-2012-CG/PSC-EE de la Contraloría General de la República, luego de un análisis jurídico a la luz del derecho internacional de los derechos humanos se determinó que la presunción de veracidad del Decreto Supremo 013-2011-ED obtuvo prueba en contrario, las debilidades señaladas por la Auditoría

¹⁶³ De modo especial: Decretos Supremos 022-2006-ED, 018-2008-ED, 013-2011-ED, Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED, su Plan Nacional en concordancia a la Política del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015

(Falta de supervisión, Retraso la entrega de material educativo, Metas sin sustento, Falta de certificados, y demás) comportaron trasgresión a las obligaciones jurídicas generales de respetar, proteger y cumplir, rigurosidad y transparencia metodológica, además de poner en riesgo algunos aspectos de los indicadores de Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad (esquema 4-A) de la educación.

CUARTA:

Las obligaciones internacionales de Progresividad y Gasto Relativo, Prohibición de discriminación, Principio de Interdependencia e Indivisibilidad; los indicadores especificados por la Organización de Estados Americanos, y necesidades básicas del aprendizaje fueron parcialmente observados en la normativa del PRONAMA.

Las obligaciones incorporadas por nuestro Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, tampoco han sido concordadas de forma eficaz.

La única directriz legal libre de crítica es la referida a una campaña en el marco de Adaptabilidad del Derecho a la Educación (campaña “Ver para Leer”).

QUINTA:

Habiéndose declarado el país como “Libre de Analfabetismo” al término del segundo gobierno Aprista que fue el impulsor del PRONAMA, se constata que no existió un espíritu de continuidad, legislando a espaldas de una política educativa de Estado. Se vulneró el carácter binario de la educación en cuanto a servicio público y el derecho a resguardar, alfabetización, quedó desprotegido ante cualquier otra declaración oficial que continúe restringiendo su normativa.

Debiendo revertirse esta situación ipso facto al tratarse de poblaciones en estado grave de vulnerabilidad; a fin de no incurrir en una discriminación sistemática, será necesario modificar la legislación específica, concordarla a los principios y obligaciones jurídicas que penden sobre nuestro Estado en materia educativa.

PROPUESTA NORMATIVA-A

Como consecuencia de la presente investigación se ha evidenciado la ineficacia de la regulación actual sobre el tema educativo-alfabetizador; por lo que, en aras de frenar su trasgresión reiterada, en cumplimiento de las obligaciones jurídicas supranacionales a nuestro ordenamiento se propone el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY SOBRE ALFABETIZACIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En cumplimiento a la normativa nacional y supranacional que pone en relieve las obligaciones estatales respecto al derecho humano a la educación, y considerando la deuda social que se mantiene con un sector de la población peruana que debido a su precaria situación no ha podido incorporarse al sistema educativo o se ha visto obligado a abandonarlo, es necesario garantizar su ingreso a programas idóneos que lo acompañen en el proceso y faciliten su superación del analfabetismo a fin de mejorar sus condiciones de vida al poder ejercer sus derechos fundamentales de educación y acceso a la cultura escrita.

Al haberse realizado diversas campañas en territorio nacional y frente a los desafíos que presenta luchar contra el flagelo del analfabetismo, tomando en cuenta que los principales errores cometidos radican en ejecutar los programas en función a una política gubernamental, sin continuidad, apoyo presupuestario ni coordinación eficaz con organismos internacionales y organismos de la sociedad civil especializados en el tema, se propone revertir la situación dotando de protección legal la materia alfabetizadora en territorio nacional.

El presente proyecto de ley propone retomar un Programa Nacional que, corrigiendo los problemas hallados en sus predecesores, cumpla cabalmente las obligaciones del Estado

peruano respecto al derecho humano a la Educación enfocándose a la Alfabetización como política de Estado, protegido mediante dispositivos legales para evitar cualquier manipulación ajena a los objetivos aquí planteados o a los fines constitucionales del proceso educativo:

- a) Promover el desarrollo integral de la personal*
- b) Promover la preparación de la persona para la vida y el trabajo*
- c) El desarrollo de la acción solidaria*

El denominado Programa Nacional de Alfabetización Permanente PRONAPE, el cual tendrá como función principal el velar por un proceso continuo y coordinado de alfabetización de jóvenes y adultos, no rechaza de ningún modo los programas voluntarios que se vienen dando por parte civil pero se erige como la propuesta estadual en concordancia con la Constitución Política del Perú en sus artículos 13°, 14°, 16° y 17°; la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1°, 2° y 26° y su Protocolo Facultativo en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 20° y en especial el 13° y 19° que versan sobre el derecho humano a la Educación; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 13° y 14°, la Observancia General Nro. 13° del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas; además de los Informes Temáticos dentro del Sistema Interamericano, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y el llamado imperante de organismos nacionales y supranacionales que impulsan los compromisos adquiridos en cuanto a Derechos Humanos.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad dotar de protección legal al proceso de Alfabetización ejercido como un servicio educativo por parte del Estado peruano.

Artículo 2.- Definiciones

De acuerdo a la evolución internacional, se considera la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y se define como:

“Analfabeto.- Persona, integrante de la población de quince años y más, que no puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana.

Alfabetización.- habilidad para identificar, entender, interpretar, crear, comunicar, y calcular, mediante el uso de materiales escritos e impresos relacionados con distintos contextos. La alfabetización representa un proceso continuo de aprendizaje que le permite al individuo cumplir sus metas, desarrollar su potencial y conocimientos, y participar activamente en actividades comunitarias y sociales”

Artículo 3.- Sobre PRONAPE y Cooperación, Coordinación

1. El Programa Nacional de Alfabetización Permanente (PRONAPE) es el encargado de brindar el servicio educativo estatal enfocado al proceso de alfabetización, tomando como referencia a sus predecesores PRONAMA (Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización) y DIALFA (Dirección de Alfabetización) en cuanto sea conveniente. Para ello debe implementarse una Secretaría General encargada de regular y vigilar el funcionamiento del Programa, sin que ello implique desligarse del sistema de Educación Básica Alternativa. Los directivos de DIALFA y El Consejo Nacional de Educación (CNE) serán los encargados de designar, de entre sus miembros, a los cinco encargados de esta Secretaría; tres por parte de DIALFA y dos por parte del CNE.
2. El PRONAPE fomenta la Cooperación Internacional en busca de mejoras técnicas e implementación de recursos en su función pedagógica. Asimismo, promueve la participación de la Sociedad Civil coordinando con los organismos no gubernamentales que brinden programas de alfabetización en territorio

nacional. Para este fin debe implementarse una Secretaría Especializada encargada de Cooperación y Coordinación.

Artículo 4.- Prohibición

1. Se prohíbe cualquier declaración oficial sobre reducción del analfabetismo que no cuente con validación positiva por parte de:
 - 1) Representante en el Perú de la UNESCO
 - 2) Ministerio de Educación
 - 3) Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
 - 4) Tres (3) organismos de la sociedad civil especializados en materia educativa
2. El término “erradicación” es inválido en cuanto a analfabetismo al tratarse de una materia social, y en aras de evitar cualquier tipo de discriminación al sector de la población que aún no ha adquirido las capacidades relativas a la lectoescritura.
3. Las declaraciones relativas a “territorio libre de analfabetismo” no influyen en la permanente responsabilidad del Estado en prestar servicios educativos a las personas que aún no hayan sido idóneamente alfabetizadas. Cualquier reducción presupuestaria basada en tales afirmaciones puede dar lugar a responsabilidad administrativa.
4. Queda invalidada cualquier declaración nacional de territorio peruano “libre de analfabetismo” si no cumplió previamente con los requisitos establecidos en el inciso 1 del presente artículo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Modificación de la Ley General de Educación

Modifíquese los artículos 37° y 38° de la Ley N°28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

“Artículo 37°.- La Educación Básica Alternativa es una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la de la Educación Básica Regular; enfatiza la

preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado. La Educación Básica Alternativa responde a las necesidades de: a) Jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla. b) Niños y adolescentes que no se insertaron oportunamente en la Educación Básica Regular o que abandonaron el Sistema Educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares. c) Estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo. **En cuando a la Alfabetización, comprendida dentro de la Educación Básica Alternativa, responde a la necesidad especial de brindar un servicio educativo a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla, orientado a superar su situación de analfabetismo y poder acceder plenamente a los derechos de Educación y Acceso a la Cultura”**

“Artículo 38º.- Los programas de alfabetización tienen como fin el autodesarrollo y el despliegue de capacidades de lectoescritura y de cálculo matemático en las personas que no accedieron oportunamente a la Educación Básica. Fortalecen su identidad y autoestima, los preparan para continuar su formación en los niveles siguientes del Sistema Educativo y para integrarse al mundo productivo en mejores condiciones. Se realizan en una perspectiva de promoción del desarrollo humano, del mejoramiento de la calidad de vida, y de equidad social y de género. Promueven la superación del analfabetismo funcional y digital. **La Alfabetización será entendida como un proceso continuo de acuerdo al concepto manejado por UNESCO, definida en su propia Ley y que se desarrollará según los requerimientos de cada lugar, en todas las lenguas originarias del país. En los casos en que estas lenguas originarias sean predominantes, deberá enseñarse el castellano como segunda lengua. Es objetivo del Estado la superación el analfabetismo dentro del territorio nacional; con este propósito, convoca a instituciones especializadas para desarrollar conjuntamente programas de alfabetización, adquiriendo especial relevancia el Programa Nacional de Alfabetización Permanente (PRONAPE)”**

Modificación del Decreto Supremo que declara el Perú “libre de Analfabetismo”

Modifíquese los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo 013-2011-ED en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Declaración del Día de la Alfabetización en Perú

Declárase el día 13 de junio de cada año como el Día de la Alfabetización en Perú”

“Artículo 2.- Disponer que en la fecha señalada en el artículo precedente se realicen a nivel nacional, regional y local actos conmemorativos a dicho esfuerzo estatal continuo”

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa de protección al proceso de la Alfabetización como parte del servicio educativo que brinda el Estado, al ser aprobada no generará costo alguno al Erario Público por ser una norma declarativa.

En cuanto a la propuesta del PRONAPE, tomando en consideración que en la actualidad el Estado ya destina una parte de su Presupuesto al sector de Educación cuyo Ministerio se encarga de la Dirección de Alfabetización (DIALFA), esta propuesta legislativa no genera mayor gasto al ya existente pues se plantea que la Secretaría General y la Específica de Cooperación y Coordinación de PRONAPE mantendrán su posición dentro del Sistema de Educación Básica Alternativa, reformando la llamada DIALFA en un ente con mayor protección normativa.

El beneficio será múltiple al asegurar la conducción del proceso Alfabetizador como política de Estado, cumplir así las obligaciones jurídicas vinculantes en la materia a nivel nacional y supranacional, además de repercutir de forma positiva en el sector de la población peruana atendida para lograr la superación del analfabetismo, fortalecer su desarrollo integral y brindar mayor acceso al sector de empleo.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta legislativa buscar dotar al ordenamiento jurídico peruano de un instrumento eficaz y pertinente para manejar un Programa Nacional de lucha contra el flagelo del analfabetismo, atendiéndolo como política de Estado y en respeto a las obligaciones internacionales en materia de Educación como derecho humano fundamental. Para ello se prevé la modificación permanente de los artículos 37° y 38° de la Ley General de Educación Nro. 28044, los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo 013-2011-ED, además de incorporar articulados de orientación general y resguardo de la Alfabetización en territorio peruano.



PROPUESTA NORMATIVA-B

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

INFORME SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES EN EL PERÚ
SITUACIÓN DE:

EDUCACIÓN - ALFABETIZACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

Del Informe para ser presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –
Organización de Estados Americanos

Washington D.C., 2006, Octubre del 2015

Presentación

Durante la Audiencia Pública solicitada por el Estado peruano, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, llevada a cabo en el 154° periodo de sesiones de marzo del presente año 2015, se ha presentado el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Deberes Fundamentales al 2021 mostrando así un renovado compromiso con el cumplimiento de tales prerrogativas dentro del territorio nacional.

En el marco de ese compromiso se comunica el presente Informe impulsado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Sociedad Civil Organizada para ser expuesto en audiencia temática regional, y analizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debiendo a su vez comunicarse al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

- I. Introducción: ¿Qué sucede en materia alfabetizadora dentro del territorio nacional?
- II. Resumen del Caso Emblemático del Programa de Movilización Nacional por la Alfabetización PRONAMA
- III. Obligaciones Internacionales desacatadas en la materia Educativa
- IV. Consideraciones Finales
Solicitud a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué sucede en materia alfabetizadora dentro del territorio nacional?

Las brechas socioeconómicas dentro del territorio peruano son profundizadas por un evidente descuido al derecho humano a la Educación, presente también en el resto de países de América Latina, en mayor o menor grado, y tiene como una de sus aristas la persistencia de miles de peruanos en situación de analfabetismo y falta de acceso a la cultura escrita.

El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización que se desplegó en nuestro país durante el periodo 2006 al 2011, el que ha devenido en la DIALFA: Dirección de Alfabetización, acarrea serias consecuencias hasta la actualidad y demuestra el manejo del tema que se viene realizando por parte de los diferentes gobiernos nacionales.

Habiendo sido declarado el día 13 de junio como “Día del Perú Libre de Analfabetismo” mediante Decreto Supremo 013-2011-ED de junio del 2013, encontramos fundamental expresar nuestra preocupación por lo que consideramos una deficiente administración de los recursos estatales en la materia y un continuo manejo politizado de la materia educativa en desmedro del cumplimiento de obligaciones jurídicas vinculantes a nivel supranacional.

II. RESUMEN DEL CASO EMBLEMÁTICO DEL PROGRAMA DE MOVILIZACIÓN NACIONAL POR LA ALFABETIZACIÓN - PRONAMA

El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) fue el “responsable de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el

analfabetismo en el país”¹⁶⁴. Desde su nacimiento apuntó a la *erradicación* del analfabetismo como política educativa en el país, durante solo un quinquenio¹⁶⁵, con las metas más elevadas de cualquier programa en la materia llevado a cabo en nuestro país: *que aproximadamente dos millones de peruanos alcancen las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico en un plazo no mayor de cinco años (2006 al 2011) a fin de lograr al 2011, tasas de analfabetismo no mayores del 4%, es decir a estándares internacionales recomendados por la UNESCO* (resaltado propio) .

No faltó de críticas por parte de la sociedad civil y especialistas en el tema, su Plan Nacional en ningún momento fue tratado como una política de Estado – la cual trasciende a un periodo de gobierno – por lo cual hoy podemos constatar la imposibilidad de continuar con el programa en posteriores mandatos.

En enero del 2012 se publicó la Auditoría realizada por parte de la Contraloría General de la República¹⁶⁶ y ésta en su Boletín Institucional dio a conocer los principales alcances arribados luego del examen:

- a. “Cerca de medio millón de peruanos podrían volver a ser analfabetos porque no concluyeron la segunda etapa de entrenamiento, a causa de las falencias del programa”¹⁶⁷, “esas miles de personas afectadas no solo olvidarán lo aprendido, sino que se desilusionarán aún más de un Estado que siempre estuvo ausente para ellos”¹⁶⁸. Es necesario informar que dentro del plan de acción del PRONAMA se incluyeron dos componentes: alfabetización y continuidad. Es dentro del segundo que la Auditoría halló una grave contrariedad: dos tercios de

¹⁶⁴ Artículo 1° del Decreto Supremo 022-2006-ED que inauguró el PRONAMA en el Estado peruano

¹⁶⁵ “el gobierno se ha propuesto erradicar el analfabetismo al 2011 como uno de los objetivos prioritarios en la política educativa para este quinquenio. Con este fin, el 08 de setiembre de 2006, se suscribe el Decreto Supremo Nº 022-2006-ED que crea el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA)” Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, p.3

¹⁶⁶ Informe N°027-2012-CG/PSC-EE (EXAMEN ESPECIAL AL PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN – PRONAMA “Evaluación del Proceso de Alfabetización y Continuidad Educativa”)

¹⁶⁷ CONTROL, Boletín Institucional de la Contraloría General de la República, Enero 2012, Año 3 – Edición 16 (2012), p.2

¹⁶⁸ Ibidem

los beneficiarios (cerca de un millón de personas) no pudieron acceder a ella dado que *no llegó a implementarse en su totalidad*:

En el periodo 2006-2008 culminaron la primera fase de alfabetización a 836 mil 539 personas mayores de 15 años en todo el país. Aprendieron a leer, escribir y realizar cálculos matemáticos básicos durante ocho meses. En el 2009 se programó que el 80% de ellos, es decir, 672 mil 472 personas, debían pasar a la segunda etapa de consolidación de lo aprendido (...) Solo se atendió a 246 mil 951 personas, las que representan el 36.72% de lo planificado.

Pero de todos los que iniciaron esta etapa (es decir 246 951 personas) para afianzar sus conocimientos, solo el 3.76% concluyeron satisfactoriamente los ciclos de alfabetización, mientras que el 96.24% que no lo lograron corren el riesgo de volver a su condición inicial de iletrados¹⁶⁹. (Resaltado propio)

- b. No solo se vio afectado el proceso de superación de analfabetismo en el país sino que en el presupuesto asignado (no se hizo plena utilización del máximo de los recursos disponibles¹⁷⁰. Impidiéndose la justificación de los cerca de 62 millones de nuevos soles desembolsados al momento de la Auditoría.
- c. Falta de Supervisión, problemas con el Material Educativo, Metas sin Sustento, Falta de Certificados, entre otros: la Contraloría informó que *de las 24 247 solo se realizó el 4.45% y ello impidió adoptar medidas correctivas* por ejemplo, evitando la deserción de los atendidos que según la auditoría llegó al 35% en el 2009¹⁷¹. La distribución de materiales educativos se retrasó por periodos de hasta un año poniendo en peligro la *calidad, oportunidad y niveles reales de avance* en el contenido. *Sin mayores estudios técnicos*, se propuso alfabetizar a 2, 211 193 personas y luego se elevó esta cifra a 2, 500 000 sin llegarse a cumplir ninguna de esas cifras. Se generó *falta de credibilidad y riesgo de*

¹⁶⁹ Ibid. p.2-3

¹⁷⁰ Ibidem

¹⁷¹ El Informe N°027-2012-CG/PSC-EE en la Observación n°1 señala además que ante esa falta de supervisión, existe el riesgo de que 425 521 participantes sufran el proceso de regresión a la condición inicial de iletrados por lo cual el presupuesto de S/.62 millones 232 mil 446 nuevos soles puede no verse justificado

*deserción en la población objetivo restringiéndoseles en sus posibilidades de insertarse en los diferentes procesos del mercado elevando así su calidad de vida*¹⁷²

Así, no obstante la voluntad político administrativa que pudiera tenerse en el periodo 2006-2011 (segundo gobierno Aprista), el elevado presupuesto económico y humano con el que contó, solo garantizó la obligación estadual de brindar un servicio educativo conforme a su carácter progresivo, y sin discriminación, durante sus normas de creación mas no en la ejecución o la finalización; las oportunidades de una verdadera superación del analfabetismo en el territorio nacional se han visto desvanecidas en la actualidad pues ni existe un mayor presupuesto ni un plan adecuado en la materia, sino que ésta se encuentra en un estado de vulnerabilidad mayor al considerarse oficialmente como un Estado “libre de analfabetismo”.

III. OBLIGACIONES INTERNACIONALES DESACATADAS EN LA MATERIA EDUCATIVA

A razón de los instrumentos jurídicos vinculantes al Estado peruano: Convención Americana de Derechos (Pacto de San José), su Protocolo adicional (Protocolo de San Salvador); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Los artículos 1° (obligación de respetar los derechos), 2° (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 26° (desarrollo progresivo) del Pacto de San José; y, diversos artículos del Protocolo, siendo el 13° el que desarrolla el de la Educación en concreto, además del 19° que lo dota de una característica singular como es poder acceder al sistema de peticiones individuales. Los artículos 13° y 14° del PIDESC y la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptada en el 21° periodo de sesiones, la N° 6 referida a los adultos mayores; sumado al marco nacional, en suma constituido por la jurisprudencia de nuestro

¹⁷² Ibid. Observación n°2

Tribunal Constitucional, e Informes de la Defensoría del Pueblo. Encontramos que:

- Se viene incumpliendo la obligación de Progresividad pues, pese al reconocido desarrollo económico experimentado por el país desde la década del 2000, el mayor presupuesto enfocado al tema de Alfabetización no fue plenamente utilizado ni justificó el desembolso de sesentaidós millones de nuevos soles al exponer a dos tercios de la población beneficiaria (***violación implícita: grupos numerosos que carecen de lo básico***) a permanecer en la situación de vulnerabilidad por falta de educación elemental.
- El Principio inmediato de No Discriminación es cumplido solo parcialmente pues no se verifica un mayor énfasis a la educación alfabetizadora inclusiva, realidad comprobable fácilmente en la falta de *idoneidad del personal contratado* (observación n°4 del Informe de Contraloría), retraso en el material, informaciones oficiales de mero discurso político y persistencia de estereotipos discriminatorios de lengua, origen y género (puede citarse el pronunciamiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD de Naciones Unidas respecto a los estereotipos negativos de los pueblos indígenas en el Perú).
- Riesgo de incumplir, prolongadamente, los Principios de Interdependencia e Indivisibilidad pues sin acceso a un programa de alfabetización que repare, al menos en parte, la falta a acceso a instrucción elemental que experimentaron miles de peruanos que hoy viven en pobreza y exclusión, se sigue encadenando la privación al ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Falta de un Sistema Transparente y Eficaz, tratando los derechos progresivos desde una perspectiva de cifras y porcentajes poco rigurosos como da cuenta el Informe N°027-2012-CG/PSC-EE.

- Carencia de señales de progreso estructural (participación de organizaciones de la sociedad civil) en la formulación de planes y políticas educativas a nivel nacional, incumpléndose así el Nivel de Recepción del derecho a la Educación.
- Deficiente capacidad estatal para mantener continuidad en los procesos y planes educativos, además de un mínimo presupuesto asignado en la materia.
- Peligro de impartir contenidos por debajo de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, habiéndose encontrado que según el esquema propuesto por la ex relatora de la ONU, Katarina Tomaševski, aún se presentan deficiencias en los Establecimientos educativos (Asequibilidad); las organizaciones de INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) junto a encuestadoras particulares no coinciden en información sobre rubros como analfabetismo y debido a que los gobiernos manejan los temas sociales en base a cifras, miles de peruanos se ven excluidos del Acceso a servicios básicos por considerárseles, porcentualmente, ya atendidos (tema también referido al incumplimiento dentro de la característica de Adaptabilidad); dudosa calidad educativa, perjudicando directamente la Aceptabilidad de la misma en el contexto nacional.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las organizaciones suscritas solicitamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhortar al Estado Peruano a:

- 1) Garantizar el acceso a la justicia y reparación de los afectados en el PRONAMA incluyendo en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Deberes Fundamentales al 2021, un apartado especial al tema de Educación-Alfabetización.
- 2) Proseguir con la sensibilización en la materia de Alfabetización de Jóvenes y Adultos dentro del territorio Nacional, dando cuenta constante de los

presupuestos destinados a la materia, en una plataforma accesible dentro del marco de Transparencia a la Información Pública.

- 3) Establecer un sistema de denuncias especial en la lucha contra la discriminación lingüística en el ámbito educativo, con énfasis en la actual Dirección de Alfabetización, para evitar continúe evadiéndose el derecho a ser alfabetizado en su lengua originaria.
- 4) Se tomen las medidas correctivas respecto a las declaraciones oficiales y tratamiento del país como “territorio libre de analfabetismo” basado en supuestos *estándares internacionales*¹⁷³ que carecen de sustento en la OAE, ONU, UNESCO, entre otros.
- 5) Se rinda cuenta de la cifra real del número de analfabetos dentro del territorio nacional, invitándose la participación de especialistas de UNESCO en la elaboración, ejecución y cotejo de datos.

¹⁷³ En reiteradas ocasiones países de la región alegan en sus declaraciones oficiales que alcanzar una cifra de analfabetismo menor al 4% es considerado por UNESCO para declarar a un país “libre de analfabetismo” lo que carece de fundamento, como ha indicado el Asesor Regional para América Latina y el Caribe del Instituto de Estadística de la UNESCO, Juan Cruz Perusia; no obstante, la idea generalizada de tal porcentaje sigue sin tener una aclaración oficial que zanje el tema e impida se utilice en desmedro de los deberos estatales como ofrecer programas de alfabetización en sus territorios

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CUEVAS, M. (1998). Las tres generaciones de los Derechos Humanos. *Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, (Núm. 32, Marzo-Abril); pp. 93-102

ALVITES ALVITES, E. (2010). *Perspectivas constitucionales sobre el derecho fundamental a la educación*. En Sosa Sacio, J.M. (coord.), *Los derechos Fundamentales, estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del Derecho*. Lima: Gaceta Constitucional

CONTROL, Boletín Institucional de la Contraloría General de la República, Enero 2012, Año 3 – Edición 16

CORDERO HEREDIA, D. (2011). Los DESC en el Sistema Interamericano, apuntes sobre su justiciabilidad. *Boletines INREDH*. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. Recuperado de http://www.inredh.org/archivos/pdf/boletin2_desc_sistema_interamericano.pdf

Corte IDH (2014). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el qué, cómo, cuándo, dónde y por qué de la Corte Interamericana*. Folleto; s.L.

FORO EDUCATIVO (2009) *La Educación en los Tiempos del APRA: Balance 2006-2009*. Lima-Perú

GUTIERREZ PERILLA, María del Pilar (2014) *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hacia una concepción bidimensional del desarrollo progresivo*. España. Editorial Académica Española ISBN: 978-3-8484-5881-3 (publicación digital)

HITTERS, J.C. (2008). ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y

convencionalidad). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (Núm. 10); pp. 131-155

HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011). *Jurisprudencia sobre el Derecho a la Educación en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM

MELISH, T. (2005). A Pyrrhic Victory for Peru's Pensioners: Pensions, Property, and the Perversion of Progressivity. *Revista CEJIL debates sobre los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Año I (Núm. 1 Diciembre); pp.51-66

NIKKEN, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol.52 (Ed. Julio-Diciembre); pp 55-140

PACHECO, F. (2002). *La relación de la educación en derechos humanos con el derecho a la educación*. Cuadernos Pedagógicos IIDH. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

SHULTZ, J. (2002). *PROMESAS QUE CUMPLIR, El Presupuesto Público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*. Reporte de Conferencia (1° Cuernavaca, México, enero de 2002). Publicado por Fundación Ford-México y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C.

SILVA VARGAS, M. del C. (2014) *Expectativa de Superación del Analfabetismo en personas indigentes que acuden a la Comisaría de Palacio Viejo, Arequipa, 2012*. Tesis presentada ante la Universidad Católica de Santa María

SOLARI TUDELA, L. (2011). *Derecho Internacional Público*. Perú: Bellido Editores. 10ma Ed.

TOMAŠEVSKI, K. (2004). Indicadores del Derecho a la Educación. *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. (Edición especial sobre derechos económicos, sociales y culturales. Julio - Diciembre)

VENTURA ROBLES, M. (2004). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH/Instituto de Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 40 (Edición especial sobre Derechos Económicos, sociales y culturales. Julio-Diciembre); pp 87-110

Normas Legales Nacionales Principales

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Informe de Auditoría N°027-2012-CG/PSC-EE examen especial al programa nacional de movilización por la alfabetización – PRONAMA “Evaluación del Proceso de Alfabetización y Continuidad Educativa” Periodo del 01 de Enero al 31 de Diciembre del 2009
- Decreto Supremo 013-2011-ED publicado el martes 14 de junio del 2011 (Perú Libre de Analfabetismo)
- Decreto Supremo 018-2008-ED (inclusión al PEBAJA)
- Decreto Supremo N° 013-2011-ED (SE DECLARA AL PAÍS LIBRE ANALFABETISMO)
- Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad. Ministerio de Educación
- Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, Perú. Ministerio de Educación
- Resolución Ministerial No. 0292-2009-ED (Manual de Operaciones)

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- STC N°00007-2007-PI/TC
- STC N° 04646-2007-PA/TC
- STC N° 04232-2004-AA/TC
- STC N° 0091-2005-PA/TC
- STC N° 10034-2005-PA/TC
- STC N° 0607-2009-AA/TC

Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- CIDH (2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Documentos Oficiales /Ser.L/V/II.132 Doc. 14
- CIDH (2011). El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Documentos Oficiales OEA; Ser.L/V/II.143 Doc.59
- CIDH (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. Documentos Oficiales OEA; Ser.L/V/II. Doc. 65
- SEDI (2011). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Documento definitivo elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/ RES 2666 (XLI-O/11). SEDI: Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA

Jurisprudencia e Informes de Consulta: Casos en el Sistema Interamericano

- Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de julio de 2009, Serie C No. 198
- Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No.98
- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.
- Caso Escué Zapata Vs. Colombia. (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165
- Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185

- Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. (Fondo) Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C, No.69
- Caso Barrios Altos Vs. Perú. (Fondo) Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, No.75
- Caso de la Cruz Flores Vs. Perú, (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C, No. 115
- Caso Gómez Palomino Vs. Perú. (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 136
- Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, No. 110
- Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú (Fondo) Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C, No.137
- Caso Acevedo Jaramillo Vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, No. 157
- Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 28 de enero de 2008. Serie C No. 176
- Caso del Penal Miguel Castro Castro (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160
- Caso La Cantuta Vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162
- Caso Anzualdo Castro Vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202
- Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (Fondo) Sentencia del 19 de noviembre de 1999. (Reparación y Costas) Sentencia de 26 de mayo de 2001
- CIDH Petición 12.191. María Mamérita Mestanza Chávez-Perú, Solución Amistosa, 10 de octubre de 2003
- CIDH. Caso 2137, Testigos de Jehová Vs. Argentina. Informe sobre Fondo, 18 de noviembre de 1978
- CIDH. Petición 461-04, Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe Vs. Ecuador. Informe N°17/09, Admisibilidad, 19 de marzo de 2009

- CIDH. Petición 12.328, Adolescentes en custodia de la Fundación de Bienestar del Menor (FEBEM) Vs. Brasil. Informe N°39/02, Admisibilidad, 9 de octubre de 2002
- CIDH. Petición 278-02, Xavier Alejandro León Vega Vs. Ecuador. Informe N°22/06, Admisibilidad, 2 de marzo de 2006
- CIDH. Petición 555-01, Comunidades de Alcântara Vs. Brasil. Informe N°82/06, Admisibilidad, 21 de octubre de 2006
- CIDH. Petición 62-02, Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros Vs. Brasil. Informe N°80/06, Admisibilidad, 21 de octubre de 2006
- CIDH. Petición 663-06, TGGL Vs. Ecuador. Informe N°89/09, Admisibilidad, 07 de agosto del 2009

Libros y Publicaciones de consulta

- Declaración del Milenio: Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Quincuagésimo quinto período de sesiones Tema 60.
- Decreto Supremo No. 006-2012-ED (aprobado el 31 de marzo del 2012) cambio a DIALFA y Resolución de Secretaría General N°063-2015-MINEDU (aprobada en enero del presente 2015) que modifica la Norma Técnica denominada "Normas y orientaciones para el desarrollo del Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa"
- Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA: Disposiciones para la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA para el año 2011
- GIRAUDY, C. (2014). Sumarios de Jurisprudencias, Derecho a la Educación. Argentina: Center for Justice and International Law-CEJIL
- INFANTE, M. I. y LETELIER, M. E. (2013). Alfabetización y Educación, Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe. Santiago (Chile): UNESCO/OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe)
- Informe 004-2012-2-00190 Examen Especial al PRONAMA respecto a la Contratación de Bienes y Servicios. Periodo Enero 2009- Diciembre 2010

- Marco de Acción de Dakar, Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal) 2000
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York
- Resolución de Secretaría General No. 0008-2013-ED y Resolución de Secretaría General No. 0494-2013-ED (Sobre inicio de procesos administrativos disciplinarios)
- UNESCO (2009). Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belém. Belém do Pará (Brasil): UNESCO
- UNESCO/UIIL (2013). 2do Informe Mundial sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos. Repensar la Alfabetización. Hamburgo (Alemania): UNESCO/UIIL (Institute for Lifelong Learning)
- UNESCO/UIS (2009) Indicadores de la Educación, especificaciones técnicas. Montreal, UNESCO-UIS
- UNESCO/UIS. (2009). The Next Generation of Literacy Statistics. Implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP). Montreal (Canadá): UNESCO/UIS (Institute for Statistics)

Internet

<http://www.corteidh.or.cr/> (Corte Interamericana de Derechos Humanos)

<http://www.oas.org/es/cidh/> (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

<http://www.un.org/es/> (Organización de Naciones Unidas)

<http://www.unesco.org/new/es/> (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**OBLIGACIONES INTERNACIONALES EXIGIBLES AL ESTADO PERUANO,
DERECHOS PROGRESIVOS: EDUCACIÓN - CASO PRONAMA**

**Proyecto de Tesis presentado por la Bachiller en Derecho
María del Carmen Silva Vargas**

Para obtener el Título Profesional de Abogada

AREQUIPA – PERÚ

2015

PREÁMBULO

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocidos por su carácter *progresivo*, han sido debatidos en cuanto a su capacidad para hacerse valer judicialmente. Respecto a ello los comisionados internacionales han asegurado que son efectivamente justiciables. Sin embargo, aún no se ha desarrollado jurisprudencia exclusiva y por lo general han sido acumulados a los Civiles y Políticos. Peor aún, el derecho a la Educación constituye uno de los menos referidos en las cortes supranacionales. Esta situación agudiza su contexto, resultando relegados al punto de desacatarse en forma evidente los mínimos compromisos internacionales que suponen. Este proyecto investigativo busca entender cuáles son los compromisos en cuanto a la Educación como derecho constitucionalmente reconocido e internacionalmente vinculante tanto en el Sistema Interamericano como en el Universal para, luego de reunidas las obligaciones que comporta, compararlas con un caso nacional relevante e inferir cuáles están siendo violadas.

Pese a la inexactitud del término *progresivo*, el bienestar social de todo el Estado estará ligado a su respeto y ejecución efectiva. Así, no puede hablarse de un verdadero respeto por los Derechos Humanos cuando se desatiende la Educación. Por ello se requiere un mayor análisis respecto al cumplimiento de los deberes supranacionales que exige. Y, fruto de ese análisis podrá formularse una nueva tendencia que impulse a los gobiernos a honrar sus deberes y mejorar así la situación de los Derechos Humanos dentro del ámbito local.

Arequipa, Abril del 2015

I. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Enunciado del Problema

Obligaciones internacionales exigibles al Estado peruano, Derecho Progresivos: Educación - Caso PRONAMA¹⁷⁴

1.2. Descripción del Problema

1.2.1. Campo : Ciencias Jurídicas

1.2.2. Área : Derecho Internacional Público

1.2.3. Línea : Derechos Progresivos

1.2.4. Operacionalización de Variables

TIPO DE VARIABLE	VARIABLE	INDICADOR
ÚNICA	CUMPLIMIENTO DE EXIGENCIAS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS PROGRESIVOS	- Informes y Jurisprudencia correspondiente a la Organización de Estados Americanos. Observaciones generales y recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas - Derecho a la Educación: Alfabetización

1.2.5. Interrogantes básicas de la investigación

General

¿Cuáles son las obligaciones internacionales exigibles al Estado Peruano en cuanto al derecho progresivo a la Educación, y cuál es su es su situación?

¹⁷⁴ Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización

Específicas

- a) ¿Cuáles son los lineamientos jurídicos dados por la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas en cuanto al Derecho a la Educación, integrante de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamados Derechos Progresivos?
- b) ¿Fueron acatados los lineamientos internacionales en las directrices jurídico políticas adoptadas por el Gobierno Peruano durante la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización?
- c) ¿El Estado Peruano cumple sus obligaciones internacionales en cuanto al derecho progresivo a la Educación-Alfabetización?

1.2.6. Tipo y nivel de investigación

1.2.6.1. Tipo

Descriptivo-analítica y comparativa

1.2.6.2. Nivel

Pura – Documental

1.3. Justificación

Relevancia Académica

El aporte de esta investigación será un aporte académico en la rama del derecho internacional público al describir y analizar cuáles son las obligaciones jurídicas estatales en cuanto a un derecho social básico, la Educación, pese a su *progresividad*.

El carácter de *progresividad* significó un encendido debate en cuanto a la posibilidad de efectuar un reclamo ante una Corte Supranacional de manera individual y, pese a haberse reconocido esta justiciabilidad de los derechos sociales en los organismos supranacionales de los que el Perú forma parte, aún no ha sido plenamente abordada en la jurisprudencia interamericana. Por ende, se necesitan analizar la posición e informes emitidos por la Comisión Interamericana y el Comité respectivo en Naciones Unidas al respecto, además de diversos Informes para encontrar los deberes que comporta a nuestro Estado.

Importancia Jurídica

En aras de superar los problemas sociales que afronta nuestro país, resulta necesario un análisis que perfile las responsabilidades de cada Gobierno a la luz de sus compromisos jurídico-internacionales. La presente investigación se enfoca a establecer cuáles son las

exigencias que implican los progresivos, específicamente la Educación. Siendo un tema vigente y con trascendencia ya que no existen parámetros exactos sino *indicadores* en cuanto a este derecho social básico.

Alcance en el campo de la Investigación

Este trabajo presenta un enfoque novedoso y relevante al analizar una ejemplo básico, notorio y perceptible (superación del analfabetismo) como parte del cumplimiento del derecho a la Educación.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Conceptos Básicos

Los principales conceptos a utilizarse para la realización de la presente investigación son los siguientes:

- a) **Responsabilidad Internacional:** Cada Estado está sometido a la jurisdicción internacional por los documentos jurídicamente vinculantes de los cuales es parte, se trate de Declaraciones, Pactos, Convenios, Convenciones. La sentencia del 13 de septiembre de 1928 emitida por la Corte Permanente de Justicia Internacional señaló: “es un principio de derecho internacional, que la violación de un compromiso lleva consigo la obligación de reparar la falta así cometida. La reparación, es pues, complemento indispensable para la debida aplicación de un convenio, sin que sea preciso que así se haya estipulado el mismo”¹⁷⁵ habiéndose establecido que el incumplimiento de una obligación internacional puede dar lugar a una sanción legítima y una reparación que procure compensar tal falta.

- b) **Convención de Viena (Sobre el concepto de Responsabilidad Internacional):** del 23 de mayo de 1969 que a tenor dice *Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus*

¹⁷⁵ Caso Fábrica de Chorzów (Factory at Chorzów) Sentencia del 13 de Septiembre de 1928, Serie A, N° 17, sobre la Responsabilidad internacional originada en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas por parte de un Estado. Citada por SOLARI T., Luis: *Derecho Internacional Público*, p.217

regímenes constitucionales y sociales; ratificada en nuestro país por Decreto Supremo N° 029 - 2000 - RE con un instrumento de ratificación depositado el 14 de septiembre de 2000 estando en vigencia para el Perú desde el 14 de octubre de 2000.

Tal Convención indica en su artículo 27, sobre el derecho interno y la observancia de los tratados, *una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46¹⁷⁶.*

- c) **Convención Americana de Derechos Humanos:** suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Conocida como el Pacto de San José. Aprobada en nuestro país por Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978 con el instrumento de ratificación del 2 de julio de 1978, entrando en vigencia el 28 de julio del mismo año. Recoge en esencia los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los cuales habla en su artículo 26° Desarrollo Progresivo.
- d) **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Conocido como el Protocolo de San Salvador. Aprobado en el Perú por la Resolución Legislativa N° 26448, del 28 de abril de 1995. Instrumento de Ratificación depositado el 4 de junio de 1995, entrando en vigencia el 16 de noviembre de 1999. Documento fundamental que

¹⁷⁶Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
Artículo 46°

Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar Tratados:

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

desarrolla ampliamente en su artículo 13° el derecho a la Educación, el cual es uno de los dos DESC (el otro es sobre Derechos Sindicales) sobre los cuales la Corte Interamericana ha afirmado su competencia, sin que hasta el momento haya emitido una sentencia considerando únicamente la vulneración del derecho a la Educación como sustento del fallo.

- e) **Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):** “Es el organismo jurisdiccional internacional en el cual se pueden plantear controversias para la tutela de los derechos humanos que han sido establecidos en los instrumentos internacionales reconocidos por los gobiernos del Continente Americano. Debe hacerse la aclaración que dicha Corte Interamericana no debe considerarse como una instancia superior externa ante la cual puedan combatirse en apelación o casación las resoluciones de los tribunales internos de la Región, sino que únicamente pueden reclamarse ante ella las violaciones de los derechos establecidos en dichos instrumentos internacionales”¹⁷⁷
- f) **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):** “es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C. Fue creada por la OEA en 1959 y, en forma conjunta con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), instalada en 1979, es una institución del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH)”¹⁷⁸
- g) **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 19 de diciembre de 1966. Conocido por sus cifras PIDESC. Aprobado en nuestro país por Decreto Ley N° 22129 del 28 de marzo de 1978, entrando en vigencia el 28 de julio de 1978. En este Pacto se

¹⁷⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor: *Los Derechos Humanos y su protección internacional*; p.99

¹⁷⁸ Portal de la Organización de Estados Americanos OEA <http://www.oas.org/es/cidh/>

estipula en qué consiste el Derecho a la Educación en su artículo 13° el que permite resaltar la implementación de centros educativos gratuitos desde el nivel primario al superior, la orientación al pleno desarrollo de la personalidad, el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, promoviendo la paz, entre otros.

h) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (perteneciente a naciones Unidas) y cuyo propósito es “vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Partes. Para ello se esfuerza en fomentar un diálogo constructivo con los Estados Partes y procura determinar por diversos medios si los Estados Partes aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el Pacto, y cómo podrían mejorarse la aplicación y el cumplimiento del Pacto para que todas las personas con derecho a gozar de los derechos consagrados en el Pacto puedan efectivamente gozar de ellos plenamente. Inspirándose en la competencia jurídica y la experiencia práctica de sus miembros, el Comité también puede ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto, formulando sugerencias y recomendaciones específicas legislativas, de política y de otra índole, para la realización más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁷⁹

i) Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): “Los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación”¹⁸⁰ Los cuales, a diferencia de los derechos civiles y políticos, han presentado un debate en torno a su justiciabilidad, es decir la posibilidad de efectuar un reclamo ante una Corte Supranacional de manera individual: “los derechos económicos, sociales y culturales se interpretan erróneamente, a veces, cuando se consideran *de carácter* colectivo. Aunque esos derechos pueden afectar a muchas personas y tener una dimensión colectiva, también son derechos

¹⁷⁹ Folleto informativo No.16 (Rev. 1) - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; p.19

¹⁸⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; p. 3

individuales (...) La confusión acerca del carácter individual o colectivo dimana en parte del hecho de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales frecuentemente requiere un esfuerzo colectivo mediante el suministro de recursos y la formulación de políticas basadas en derechos”¹⁸¹.

- j) Derechos progresivos:** Son aquellos que se engloban en el artículo 26° del Pacto de San José¹⁸², (en esencia, los DESC) el cual motiva a que los Estados adopten medidas progresivas, es decir, en la medida de los recursos disponibles, para concretar su realización. «"Realización progresiva" debe así ser vista como corresponde a la dimensión "social" o "colectiva" de derechos humanos. Está diseñado para medir el disfrute no individual de los derechos, sino más bien el logro estadístico de los derechos sobre toda la población o subgrupos vulnerables dentro de ella, por lo general mediante el uso de indicadores y puntos de referencia con las nomenclatura de "progreso" y "retroceso" (o retrocesos)»¹⁸³ Tomándose como una obligación de resultados (determinar los efectos de las medidas adoptadas por el Estado) siendo la causalidad y lesiones demostrables la clave para que un ciudadano pueda recurrir y ejercitar la justiciabilidad que revisten tanto la Educación como el Derecho Sindical dentro de los DESC¹⁸⁴. Esta complejidad nos lleva a entender que su cumplimiento es delicado y exige un importante apoyo por parte del Estado que de no formular políticas educativas y directrices jurídico sociales acordes a los retos planteados, incumplirá la obligatoriedad del principio progresivo. Cabe resaltar que “no puede pasarse por alto que las obligaciones del Estado con relación a la educación sobrepasan los límites competenciales del Tribunal Constitucional, y que el Estado a través de sus

¹⁸¹ Ibid.; p.10

¹⁸² Artículo 26° Desarrollo Progresivo.-

“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”

¹⁸³ Melish Tara J.: *A Pyrrhic Victory for Peru's Pensioners: Pensions, Property, and the Perversion of Progressivity*; p. 12

¹⁸⁴ Ibid.; p. 2

órganos políticos todavía tiene importantes tareas pendientes respecto al cumplimiento de diversas obligaciones y responsabilidades que derivan del derecho a la educación. Así, a manera de ejemplo, basta recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus informes finales sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú haya recomendado al Estado peruano incrementar su inversión en educación, es decir, destinar mayores recursos para garantizar el derecho a la educación”¹⁸⁵

k) Derecho a la Educación: El Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el derecho a la Educación representa un presupuesto 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 adolescentes¹⁸⁶. Para saber cuál es el tratamiento de tal derecho en nuestro ordenamiento interno y la influencia que tiene el Derecho Internacional, será necesario revisar nuestra Constitución que en sus artículos del 13 al 19 reconoce distintas libertades ligadas al proceso complejo que implica la efectivización de este derecho. Pero al verlas desde la perspectiva internacional vemos que al tener el carácter de progresivo, “la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo”¹⁸⁷ siendo que cada Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena satisfacción de los derechos sociales como el derecho a la educación. Del mismo modo, el principio de progresividad exige a los Estados que la adopción de toda medida de carácter regresivo respecto a la satisfacción de los 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 disponga el Estado¹⁸⁸.

¹⁸⁵ GACETA CONSTITUCIONAL: *Los derechos Fundamentales, estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del Derecho*; p. 541-542

¹⁸⁶ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General N° 13, El derecho a la educación, 8 de diciembre de 1999, párrafo 1

¹⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 9

¹⁸⁸ *Ibid.*; párrafos 3 y 9

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado cuatro elementos que deben estar presentes en el proceso educativo para satisfacerlo: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad¹⁸⁹ siendo que en cuanto a disponibilidad, no se dota de infraestructura adecuada o se impide la creación de escuelas. En cuanto a accesibilidad, se prohíbe cualquier tipo de discriminación sobre todo en grupos vulnerables, accesibilidad material geográfica y tecnológicamente, además de ser económicamente accesible –tomando en cuenta lo mencionado anteriormente en gratuidad de la educación-. Sobre la aceptabilidad exige programas educativos adecuados culturalmente y de calidad, acatando los derechos fundamentales de la Constitución y los diversos Pactos, por ejemplo el respeto de la diversidad cultural. Por último, la adaptabilidad se refiere a la flexibilidad necesaria para su adecuación a las necesidades de la comunidad y los alumnos, por ejemplo si tuvieran capacidades diversas.

I) Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA):

Creado el 08 de setiembre de 2006 por el Decreto Supremo N° 022-2006-ED fue el responsable de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país durante el periodo comprendido entre los años 2006 y 2011. Se constituyó como una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, conducida y supervisada por su Consejo Ejecutivo (presidido por el titular del Ministerio de Educación, conformado por los titulares de los Ministerios de Defensa, Economía y Finanzas, Salud, de la Mujer y Desarrollo Social, el Consejo Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de Descentralización) con la participación de una Dirección Técnica Ejecutiva quien formuló, ejecutó y propuso el presupuesto anual¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Ibid.; párrafos 6 y 7

¹⁹⁰ Ministerio de Educación, República del Perú: Plan Nacional del PRONAMA del 2006-2011; p.3-4

2.2. Codificación provisional de temas y subtemas

CAPITULO I

Derechos Progresivos: Educación

- *Conceptos básicos*
 - *Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*
 - *Derechos progresivos*
 - *Derecho a la Educación*
- *Organización de Estados Americanos*
 - *Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José*
 - *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Protocolo de San Salvador*
 - *Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)*
 - *Jurisprudencia sobre Derechos Progresivos: Educación*
 - *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*
 - *Informes Temáticos e Informes de Casos relacionados a la Educación*
- *Organización de Naciones Unidas*
 - *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*
 - *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*
 - *Observaciones Generales*

CAPITULO II

Obligaciones Internacionales del Estado peruano

- *La Responsabilidad Internacional*
- *Obligaciones en el Sistema Interamericano*
- *Obligaciones en el Sistema de Naciones Unidas*
- *Jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional*

CAPITULO III

Caso representativo: Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización

- *Normas Legales del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización*
- *Datos cuantitativos y cualitativos al culminar el Programa*
- *Análisis del resultado en relación al Capítulo II*

CONCLUSIONES

APORTES

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Habiendo indagado en las bibliotecas de las Universidades Locales, así como diversos Catálogos de Tesis Digitales de Universidades del Perú, no se ha podido ubicar ningún antecedente investigativo que concuerde con el problema de investigación propuesto.

4. OBJETIVOS

General

Establecer cuáles son las obligaciones internacionales exigibles al Estado Peruano en cuanto al derecho progresivo a la Educación y determinar si se están cumpliendo o no.

Específicos

- Delimitar los lineamientos jurídicos de la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas sobre el derecho a la Educación, integrante de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamados Derechos Progresivos
- Establecer si dichos lineamientos fueron acatados en las directrices jurídico políticas adoptadas por el Gobierno Peruano en la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
- Inferir la actuación del Estado Peruano frente a las obligaciones internacionales encontradas, tomando en cuenta el resultado observado en el caso analizado

5. HIPÓTESIS

Dado que:

El Estado peruano sostiene una cuestionable política educativa, pese a la existencia de convenios internacionales que deberían aplicarse y orientar la misma

Es probable que:

El derecho constitucionalmente reconocido a la Educación se esté viendo vulnerado y se estén violando obligaciones internacionales respecto a la superación del analfabetismo

6. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

6.1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

6.1.1. TÉCNICAS

En concordancia con la variable e indicadores, para recabar la información se usará la técnica de la Observación documental.

6.1.2. INSTRUMENTOS

De acuerdo con la técnica, los instrumentos serán:

- a) Fichas de Registro (biblioteca, hemeroteca, archivos, consultas en Internet)
- b) Fichas de Investigación:
 - Fichas textuales
 - Fichas resumen
 - Fichas de observación estructurada (a fin de revisar documentos legales relacionados al PRONAMA)
 - Fichas de observación estructurada (a fin de revisar documentos legales de la OEA y ONU sobre el derecho progresivo a la Educación)

6.2. CUADRO DE COHERENCIAS

TIPO	VARIABLE	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTOS
Única	CUMPLIMIENTO DE EXIGENCIAS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS PROGRESIVOS	A) Informes y Jurisprudencia correspondiente a la OEA. Observaciones generales y recomendaciones de la ONU	Revisión documental de: A) Pactos y Protocolos ratificados por el Perú en OEA y ONU. Normas, informes, recomendaciones y sentencias (Derechos Sociales: Educación) de OEA, ONU; Tribunal Constitucional B) Normas, resoluciones, decretos, informes y otros del PRONAMA. - Libros y publicaciones	Fichas de registro e investigación (ficha bibliográfica; fichas textuales, de resumen, de observación estructurada)
		B) Derecho a la Educación: Alfabetización		

6.3. PROTOTIPO DEL INSTRUMENTO

- Fichas Bibliográficas para el indicador (A) - 2 tipos
- Fichas Bibliográficas para el indicador (B)
- Fichas Bibliográficas de publicaciones en general- 2 tipos
- Ficha de observación estructurada de sentencias relevantes

7. CAMPO DE VERIFICACIÓN

7.1. Ubicación Espacial

Perú: Política Educativa de PRONAMA y, consulta de normas, informes, sentencias del Comité de DESC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte IDH

7.2. Ubicación Temporal

La presente investigación se desarrolla en el espacio temporal comprendido entre los años 2006 al 2014, en razón a que el Programa de Movilización por la Alfabetización se desarrolló en nuestro país durante los años 2006-2011 siendo el último programa alfabetizador culminado y, por ello, el más próximo, pasible a un análisis íntegro (actualmente se viene desarrollando otro programa –*Dialfa: Dirección de Alfabetización, 2012-2016* que aún no cuenta con una resolución de finalización y tiene la facultad de seguir emitiendo normas de gestión). Debiendo analizarse producción legal posterior a la culminación del Programa (es decir, entre 2011 y 2014) como los informes de Auditoría emitidos por la Contraloría General de la República y sus correspondientes Resoluciones.

Además, dada la producción de la Comisión Interamericana y el Comité respectivo en Naciones Unidas, es necesario analizar los informes emitidos al respecto hasta el año 2014.

7.3. Unidades de Estudio.

Para la investigación documental, las unidades de estudio estarán constituidas por los instrumentos legales referidos al Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, y el perteneciente al Sistema a Naciones Unidas, enfocando el Derecho a la Educación comprendido dentro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Según el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador, Sentencias como: a) Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, b) Aloeboetoe

contra Suriname, c) Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua, entre las demás que se refieran al derecho en cuestión. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e) Observaciones Números 13° y 20° del Comité

Para la investigación de campo, se consideró como unidades de estudio los instrumentos legales referidos al PRONAMA ejecutado durante el periodo comprendido entre el año 2006 al 2011. Considerando desde el Decreto Supremo 022-2006-ED que contiene la creación y presentación del programa, Decreto Supremo 018-2008-ED en el cual asume las funciones correspondientes a la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa, ambos enmarcados en la Ley General de Educación N°28044, Decretos Supremos N°015-2004-ED y N°006-2006-ED, sobre la base de la Decimosegunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, la Política C del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, y el Plan Institucional del Sector Educación. Todo ello reunido en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 última versión actualizada con el informe correspondiente.

8. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

8.1. Estrategia

La información que se requiere, para la presente investigación, será recogida de la siguiente forma:

- a) **Revisión Conceptual:** Recolección de información por el investigador en las siguientes bibliotecas, consignando los datos en las Fichas de Registro y de Investigación:
 - Biblioteca de la Universidad Católica de Santa María
 - Biblioteca de la Universidad Nacional de San Agustín
 - Biblioteca Personal
 - Exploración en Internet
- b) **Revisión Documental:** Para la revisión de los instrumentos legales referidos al Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, y el perteneciente al Sistema a Naciones Unidas, se hará uso

de fichas de observación documental estructurada, elaboradas por el investigador.

- c) **Método:** El método de análisis será el deductivo, con un nivel descriptivo analítico, de tipo cualitativo jurídico. Las bases de análisis son normativas, doctrinarias y documentales.

III. BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA E INFORMATIGRAFÍA

a) BIBLIOGRAFÍA

a.1) Normas Legales

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Constitución Política del Perú de 1993

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización: Leyes, Decretos, Resoluciones

a.2) Libros

Sobre Investigación Jurídica

RAMOS NUÑEZ, Carlos (2007) *Cómo hacer una Tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. Lima. Editorial Gaceta Jurídica. Cuarta Edición

SIERRA BRAVO, Restituto (2007) *Técnicas de Investigación Social*. Madrid. Editorial Thomson. Decimocuarta edición

PÁRAMO, Pablo (2008) *La investigación en las ciencias sociales*. Colombia. Editorial de la Universidad Piloto de Colombia

Sobre el tema de fondo

GUTIERREZ PERILLA, María del Pilar (2014) *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hacia una concepción bidimensional del desarrollo progresivo*. España. Editorial Académica Española ISBN: 978-3-8484-5881-3 (publicación digital)

HUAROTO RAMIREZ, B. y ALVAREZ ALVARES, B. I. (2011). *Jurisprudencia sobre el Derecho a la Educación en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM

SOLARI TUDELA, Luis (2011) *Derecho Internacional Público*. Lima. Bellido Editores. 10ma edición

TOMAŠEVSKI, K. (2004). Indicadores del Derecho a la Educación. *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. (Edición especial sobre derechos económicos, sociales y culturales. Julio - Diciembre)

a.3) Publicaciones, Revistas, Paper

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Folleto informativo No.16* (Rev. 1)

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Observación General N° 13, *El derecho a la educación*, 8 de diciembre de 1999

GACETA CONSTITUCIONAL (2010) *Los derechos Fundamentales, estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del Derecho*. Lima. Gaceta Jurídica

GUTIERREZ PERILLA, María del Pilar (2013) *La obligación de garantizar el desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sistema interamericano: acercamiento al contenido normativo del artículo 26 de la convención americana, a partir de dos alternativas interpretativas de protección de los DESC*. Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina. Año 2, N° 4. Julio de 2013. Buenos Aires, Argentina

MELISH, Tara Jane: *A Pyrrhic Victory for Peru's Pensioners: Pensions, Property, and the Perversion of Progressivity*. REVISTA CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, Jurídica 51 Año I, Número 1, Diciembre 2005

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, República del Perú: Plan Nacional del PRONAMA del 2006-2011

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Folleto informativo No.33

a.4) Fuentes web:

- Portal de la Organización de Estados Americanos (OEA)
<http://www.oas.org/>
- Portal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
<http://www.cidh.org/basicos/Basicos3.htm>.
- Portal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)
<http://www.corteidh.org>
- Portal de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos: Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC)
<http://www.un.org/es/ecosoc/index.shtml>

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO 2015

Año 2015	Marzo				Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto				Setiembre				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Preparación del Proyecto			x	x	x	x																							
Aprobación del proyecto							x	x	x	x																			
Recolección de la información									x	x	x	x	x	x	x	x	x	x											
Preparación del Borrador																	x	x	x	x	x	x	x	x					
Conclusiones y sugerencias																							x	x	x				
Presentación final del informe																											x	x	x

V. ANEXOS

INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

ANEXO 1

FICHAS BIBLIOGRÁFICAS PARA EL INDICADOR “A”

**(A.1) DOCUMENTOS INTERNACIONALES JURÍDICAMENTE
VINCULANTES (Pactos, Convenios, Protocolos, otros)**

N° de Ficha:	Norma Legal:
Tema :	
Ratificado en :	
Art. Importantes :	
Palabras clave :	Concordancias:
	Ideas, Citas :

(A.2) NORMAS, INFORMES, RECOMENDACIONES

N° de Ficha:	Organización:
Tipo de informe :	
Tema :	
Puntos Importantes:	
Palabras clave :	Concordancias:
	Ideas, Citas :

ANEXO 2

FICHAS BIBLIOGRÁFICAS PARA EL INDICADOR “B”

N° de Ficha:	Relación con PRONAMA:
Ente Emisor :	
Tipo de Normal :	
Dirigido a :	
Fecha :	
Palabras clave :	Motivo :
	Mandato dado:
	Concordancias:

ANEXO 3

FICHAS BIBLIOGRÁFICAS DE PUBLICACIONES EN GENERAL

N° de Ficha:	Código, Ubicación:
Tema :	
Autor :	
Título :	Editorial, Lugar, Año:
	Páginas importantes :
	Ideas, Citas :

N° de Ficha:	Web, Portal:
Tema :	
Indicador :	
Ítem :	
Anotaciones :	

ANEXO 4

**FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA DE SENTENCIAS
RELEVANTES:**

Localización:	N° de Ficha :
Nombre del Caso y Año :	
<u>Datos Relevantes</u>	
<u>Tribunal</u>	
Derechos Vulnerados - DESC	
Demandante	
Demandado	
Fecha de emisión de la Sentencia	
Resumen del fallo :	
Anotaciones :	