

LA
CONSTITUCIÓN
COMENTADA

ANÁLISIS ARTÍCULO POR ARTÍCULO

*Obra colectiva
escrita por 117 destacados juristas del país*

DIRECTOR
WALTER GUTIERREZ

TOMO 

ARTÍCULO 11	El libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones <i>César Abanto Revilla</i>	425
ARTÍCULO 12	La intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social <i>César Abanto Revilla</i>	438
ARTÍCULO 13	Derecho a la educación. Libertad de enseñanza <i>Max Salazar Gallegos</i>	447
ARTÍCULO 14	Derecho a la educación. Fines y contenido. Promoción del desarrollo científico y tecnológico <i>Max Salazar Gallegos</i>	453
ARTÍCULO 15	Régimen del profesorado. Derechos del educando. Promoción de la educación privada <i>Max Salazar Gallegos</i>	461
ARTÍCULO 16	Sistema y régimen educativo <i>Max Salazar Gallegos</i>	469
ARTÍCULO 17	Gratuidad y obligatoriedad de la educación <i>Max Salazar Gallegos</i>	475
ARTÍCULO 18	Régimen universitario <i>Max Salazar Gallegos</i>	482
ARTÍCULO 19	Régimen tributario de la educación <i>Max Salazar Gallegos</i>	489
ARTÍCULO 20	Colegios profesionales y colegiación obligatoria <i>Fernando Velezmoro Pinto</i>	496
ARTÍCULO 21	Patrimonio cultural de la Nación <i>Adriana Arista Zerga</i>	504
ARTÍCULO 22	Deber y derecho al trabajo <i>Jorge Toyama Miyagusuku</i>	512
ARTÍCULO 23 1ª PARTE	Atención prioritaria del derecho al trabajo. Protección de la madre, menores e impedidos que trabajan <i>Fernando Elías Mantero</i>	521

Sistema y régimen educativo

Artículo 16

Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.

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.

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.

CONCORDANCIAS:

C.: arts. 13, 14, 15, 17, 18, 19, 23, 58;

D.U.D.H. art. 26; P.I.D.E.S.C.: arts. 13,

15; C.A.D.H.: art. 12

Max Salazar Gallegos

1. Postulado: “tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados”

El sistema, considerando los principios y normas que regulan la educación, debe ser descentralizado. Lo mismo ocurre con el régimen.

Tratándose de una nación multiétnica, pluricultural y donde existen circunscripciones territoriales claramente definidas, es menester adecuarse a las condiciones de cada quien en cada lugar. No se puede dejar de reconocer que no pueden aplicarse los mismos criterios a realidades distintas dentro de un mismo Estado. Esto se debe plasmar en normas que respeten dichas características.

Asimismo, esto quiere decir que la función del Estado se irradia a todos los rincones del territorio nacional.

Adicionalmente, el régimen de competencia no puede centrarse en un solo lugar, por ejemplo, la capital del Estado, sino que se requiere la presencia de la autoridad administrativa en todos y cada uno de los lugares donde se le requiera.

Cabe indicar que la descentralización del sistema y régimen debe encaminarse a procurar un estándar, de tal forma que las diferencias importantes se conviertan, en lo posible, únicamente en territoriales, más elementos accesorios propios, pocos de

carácter regional, respetando la identidad de las personas, pero que finalmente se brinden paralelamente herramientas comunes que pueda facilitar la socialización del individuo y la convergencia al interior de un todo común.

2. Postulado: “el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudio así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación”

Hay una centralización en las funciones de carácter general. Como no puede ser de otro modo, el Estado, a través de sus instancias administrativas correspondientes, debe coordinar la política educativa, la forma como se conduce el sistema, el régimen y los objetivos perseguidos.

En consecuencia a lo expuesto, los lineamientos generales de los planes de estudio son formulados por el Estado. Esto no es óbice para que estos lineamientos sean revisados periódicamente, y por el contrario, es necesario que así sea, y por supuesto, que de esa revisión resulte un cambio o actualización positiva. La revisión debe recoger, en lo posible, las propuestas de la sociedad civil, y en particular aquellas que provengan de los sectores más autorizados para pronunciarse sobre la materia.

La administración pública debe responder de manera flexible al principio, adaptando los lineamientos de estudio al avance científico, tecnológico, pedagógico y cultural en general, además de comprender las diferencias esenciales producidas en el seno de la sociedad, que no responden necesariamente a los conceptos aludidos.

Debe procurarse, entonces, un canal de orientación y comunicación que se retroalimente de manera constante y fluida. El peligro en la demora puede resultar en un factor determinante para el fracaso de la política educativa.

Los lineamientos deben recoger estos principios; de lo contrario pueden constituirse en barreras de acceso irracionales a los cambios propios de cada materia en discusión. La administración pública per se no necesariamente internaliza las externalidades negativas que tal conducta puede acarrear en la sociedad. Los problemas de agencia en este sector son claramente identificables.

Igualmente sucede con los requisitos para la organización de los centros educativos. Si bien es posible que sean constituidos por personas naturales y jurídicas, se deben respetar ciertos lineamientos mínimos. En ese mismo sentido, nos remitimos a los comentarios expuestos a propósito del artículo 13 del Texto Constitucional.

Que el Estado supervise el cumplimiento de los requisitos para la organización de los centros, así como la política y los lineamientos generales es una obligación y

una función que se deriva del mismo supuesto. No había necesidad, en realidad, de hacerlo notar. Las labores de supervisión y control le competen directamente.

En lo que a calidad se refiere, el precepto nos hace ingresar en un territorio discutible. Para conceder la supervisión de la calidad de la educación es necesario que preexistan una serie de condiciones.

Primero, es necesario establecer un estándar. Para ello es indispensable que se determine cuál es el producto final que se espera cultivar, qué necesita y qué podemos darle al educando; qué clase de conocimientos y habilidades requiere.

El estándar debe ser, en general, común a todos los casos, pero observando el criterio de descentralización acotado líneas antes. No puede ser único. Deben observarse las características individuales de cada proyecto, el nivel al que se avoca, tipo de gestión, etc.

Segundo, también es indispensable contar con un ente que primero imponga el estándar y luego lo verifique. Este ente debe ser descentralizado.

Tercero, el estándar debe mantenerse abierto, y establecer, al igual que en los demás casos, requisitos mínimos indispensables.

Cuarto, debe existir una institución guía, que puede variar en el tiempo. El modelo en teoría no es suficiente, su aplicación práctica resulta un elemento requerido en todos los casos.

Quinto, la supervisión y el estándar se desarrollan sobre la base de un muestreo real.

Una entidad no puede supervisar planes de estudio, lineamientos, organización y calidad si es que no puede ella misma administrarlos. En lo que va de la vigencia de la norma, esta se ha incumplido, nos atrevemos a mencionar, de manera casi completa.

No es un misterio que las instituciones públicas de educación sean las primeras en incumplir el mandato. El Estado se ha propuesto metas que no es capaz de cumplir.

La poca eficiencia gubernamental en el mercado educativo, donde también operan y compiten los privados de manera activa, normalmente es sinónimo de baja calidad. Esto se agudiza más cuando la concurrencia de entes particulares es numerosa, la demanda alta, y la supervisión casi nula y/o ineficiente. El Estado debe tender a equilibrar las prestaciones brindando, por su parte, un servicio óptimo y altamente competitivo, que incentive al sector privado a invertir de manera permanente y generar así un estándar adecuado.

Finalmente, con respecto a la medición de la calidad, debe tomarse en cuenta que el sistema puede verse subordinado a factores que conlleven a error, pues la imposición de metas, por ejemplo, puede llevar a las instituciones a falsear o forzar resultados que no necesariamente sean reales.

3. Postulado: “es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o física”

El precepto contiene varios supuestos. El Estado debe asegurar que todas las personas reciban educación. La educación, como ya se ha expresado en el artículo 13, cumple un rol fundamental para la persona y debe tender a igualar las oportunidades entre las mismas.

El seguro que impone el precepto no significa que sea el Estado quien preste directamente el servicio.

La educación a que se refiere el precepto es aquella considerada adecuada para los fines requeridos. Nuevamente surge el tema de la calidad, o de idoneidad de la oferta si se quiere. Si nos basamos estrictamente en la que actualmente brinda el Estado, resulta ser un mal parámetro para tomar como estándar.

Debe tomarse en consideración que siendo el Estado un agente activo en la prestación del servicio, se encuentra sujeto a las mismas obligaciones que los particulares para el cumplimiento de su función.

Las limitaciones a que se refiere la norma tienen que ver con el derecho a la no discriminación, y a los derechos fundamentales consagrados en el artículo 2.

Adicionalmente, el Estado debe velar para que aquellos que sufren limitaciones mentales y físicas puedan acceder a una educación adecuada. Cada caso debe tratarse de manera particular.

Al existir relación directa entre capital humano y productividad, este principio estimula, asimismo, el aumento de la riqueza. Tiene que ver también con temas de oferta y demanda insatisfechas, a las cuales ya nos hemos referido en nuestros comentarios.

4. Postulado: “se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República”

El precepto se explica por sí mismo. De los recursos ordinarios del presupuesto anual de la República debe darse prioridad a la educación. La prioridad implica ocuparse primero de la misma y asignarle la mayor cantidad de recursos en relación a los otros sectores.

Esto no significa que deba asignarse un monto que pueda ser libremente distribuido. Con el derecho viene impuesta la obligación de dar cuenta respecto a los

recursos destinados y su asignación valiosa y eficiente. Debe existir un marco operativo de gestión presupuestaria.

De acuerdo a la cuantía asignada corresponderán ciertos resultados. Toda vez que la educación es un elemento central para el crecimiento económico y social, la asignación de recursos resulta prioritaria en el sector.

DOCTRINA

SALAZAR GALLEGOS, Max. *La empresa educativa y los sujetos de derecho*. En: Revista "Ius et Praxis". N° 33. Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial. Lima, 2002; SALAZAR GALLEGOS, Max. *Código Civil Comentado*. Tomo I. *Derechos de las Personas*. Varios autores. Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2003; SALAZAR GALLEGOS, Max. *¿Unificación, transformación, fusión o creación de personas jurídicas? A propósito del caso de la adecuación de instituciones educativas*. En: Revista "Actualidad Jurídica", Tomo 123, Gaceta Jurídica, Lima, 2004; SALAZAR GALLEGOS, Max. *La acreditación universitaria. Globalización e internacionalización de la educación superior*. En: "Hacia una nueva universidad en el Perú". Compilación de ponencias. Editores: UNESCO, UNMSM, Universidad Ricardo Palma. Perú, 2003. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, Perú. *Encuesta Nacional de Hogares 2001* En: www.inei.gov.pe; POSNER, Richard A. *El análisis económico del Derecho*. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1998; FRIEDMAN, Milton y Rose. *Libertad de elegir*. 1ª edición. Ediciones Orbis S.A. España. 1983; COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 2ª edición. Addison. Wesley. USA, 1997. SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. *Economía*. Decimosexta edición. Mc Graw Hill. España, 1999; HOUSE, Ernest R. *Schools for sale*. Teacher College Press, Columbia University. New York, 1998; SLAUGHTER, Sheila y LESLIE, Larry L. *Academic capitalism*. 1ª edición. The Johns Hopkins University Press. USA, 1999. RUCH, Richard S. *Higher Ed, Inc*. 1ª edición. The Johns Hopkins University Press. USA. 2001. BRECCIA, BIGLIAZZI GERI, NATOLI Y BUSNELLI. *Derecho Civil*. Tomo I, Vol. 1, 1ª edición. Universidad Externado de Colombia. Colombia. 1992; FERRARA, Francisco. *Teoría de las personas jurídicas*. Editorial Reus. Madrid. 1929; ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Derecho de las Personas*. 3ª edición. Editorial Huallaga. 2001. ATALIBA, Geraldo. *Hipótesis de incidencia tributaria*. Instituto Peruano de Derecho Tributario. Lima, 1992; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. 5ª edición. Editora Rao SRL. Lima, 1999. EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1993; RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*. 3ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1986; REVISTA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD. Volúmenes 8 y 9, N° 1, 1997 y 1998 respectivamente. VARIOS AUTORES: *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. 1ª edición. Universidad Iberoamericana A.C. México, 1995. REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, N° 14. *Financiación de la educación*. Ediciones de la Organización de Estados Iberoamericanos. 1997; CHEN, Derek H. C. y DAHLMAN, Carl J. *Knowledge and development: A cross-section approach*. The World Bank Group. Working paper (N° 3366). 2004; WOLFF,

Laurence y DE MOURA CASTRO, Claudio. *Public or private education for Latin America?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sustainable Development Department. Technical papers series; CARNOY, Martin y DE MOURA, Claudio. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Banco Interamericano de Desarrollo. Publicaciones. 1997; COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. Readings in Microeconomics. William Breit and Harold M. Hochman eds, Holt, Rinehart, and Winston. New York, 1968; LOIZAGA, Eduardo. *Responsabilidad civil de los establecimientos educativos*. 1ª edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2000. *El crédito educativo como inversión social permanente*. Apice. 1ª edición. Colombia. 1999. VARIOS AUTORES: *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios* Columbus. Perú, 2003; AGUILAR BROUGHTON, Renato. *Economía y educación*. Vol. 2. N° 1. Revista Enfoques Educativos. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. 1999; CARLSSON, Ola. *Aspects of internal organization and privatization: profit vs. non profit in education and social service*. School of Economics and Management, Lund University, Suecia, 2003.
